

Institut d'Etudes Politiques de Paris

Università degli studi di Milano-Bicocca

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

**SCUOLA DOTTORALE IN STUDI
COMPARATIVI E INTERNAZIONALI IN
SCIENZE SOCIALI**

**Programme doctoral de sociologie politique et
politiques publiques**

Dottorato in Studi Europei Urbani e Locali

Centre d'études européennes

Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale

Doctorat de science politique

Dottorato in Sociologia

Politiques publiques, territoires et inégalités

*Les politiques régionales d'éducation en France et en
Allemagne (1969-2004)*

Claire Dupuy

Thèse dirigée par Patrick Le Galès et Enzo Mingione

Soutenue le 2 juillet 2010

Jury :

M. Arthur Benz, *Professor für Politikwissenschaft*, Fernuniversität Hagen
(Rapporteur)

M. Alistair Cole, *Professor of Politics*, Cardiff School of European Studies

M. Patrick Hassenteufel, Professeur des universités, Université de Versailles
Saint-Quentin-en-Yvelines (Rapporteur)

M. Patrick Le Galès, Directeur de recherche au CNRS, CEE, Sciences Po

M. Enzo Mingione, *Professore ordinario*, Università di Milano-Bicocca

M. Bruno Palier, Chargé de recherche au CNRS, CEE, Sciences Po

Remerciements

Cette thèse n'aurait pas pu être réalisée sans le soutien d'institutions qui m'ont accueillie ou qui m'ont financée. Le ministère italien de la Recherche m'a accordé une allocation doctorale de trois années. Le département de *Sociologia e Ricerca Sociale* de l'Université de Milan-Bicocca m'a permis de bénéficier de son programme doctoral en Etudes urbaines et locales en Europe et m'a chaleureusement accueillie pendant ma première année de thèse. Ayant fait ma thèse en cotutelle avec Sciences Po, le Centre d'études politiques de Sciences Po (Cevipof), puis le Centre d'études européennes de Sciences Po, m'ont ensuite accueillie. Le *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung* de Cologne m'a permis de profiter des excellentes conditions de travail qu'il offre et de son environnement intellectuel stimulant pendant mon premier séjour de recherche en Allemagne. Il a aussi participé au financement de mon travail de terrain allemand. Le Centre Marc Bloch de Berlin et le *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung* m'ont accueillie pendant mon second séjour de recherche en Allemagne. J'ai bénéficié à cette occasion d'un financement du CIERA. Je suis aussi très reconnaissante de l'accueil qui m'a été réservé à l'IEP de Toulouse, où j'ai enseigné en tant qu'ATER.

Je remercie très vivement tous ceux, des deux côtés du Rhin, avec lesquels j'ai conduit des entretiens et qui, toujours avec une grande gentillesse, et souvent aussi un grand enthousiasme, ont accepté de parler des politiques régionales d'éducation. Je dois remercier tout particulièrement Philippe Grégoire, pour les longs entretiens qu'il m'a accordés.

Merci aussi aux archivistes des conseils régionaux de Bretagne et du Centre et à Mme Cahon, archiviste au conseil régional du Limousin, pour le temps qu'elles m'ont consacré et pour leur disponibilité. Je remercie aussi tout particulièrement Frau Zenz, archiviste et bibliothécaire à la *KMK*, ainsi que ses collègues, pour leur aide dans l'exploration des archives de cet organisme et dans la compréhension des lois scolaires des régions allemandes.

Je remercie Michèle Jacquot et Paul Esquieu (ministère de l'Education nationale, DEPP) pour leur aide dans l'identification des données produites par le ministère sur les effets régionaux de ses politiques, et pour l'autorisation d'exploiter les données EPI. Je remercie également Jean-Luc Heller (ministère de l'Intérieur, DGCL), ainsi que Sébastien Très, pour les données budgétaires qu'ils m'ont transmises et permis de traiter.

Je remercie Enzo Mingione qui m'a accompagnée dans cette recherche, de Milan ou de Paris, et qui m'a soutenue avec une grande gentillesse. Je lui suis très reconnaissante de m'avoir laissée libre d'en orienter les questionnements et de faire mes propres choix.

Cette thèse n'aurait pas pu être réalisée sans Patrick Le Galès. Ses exigences, l'enthousiasme et le souffle qu'il m'a transmis tout au long de ma recherche ont rendu ces années passionnantes. Je lui en sais infiniment gré. Le soutien qu'il m'a toujours apporté et la confiance qu'il a manifestée en ce travail ont été indispensables.

Au cours des quatre années et demi passées, j'ai présenté mon travail à de nombreuses reprises. Certaines questions, quelquefois incidentes, et certaines remarques, perplexes ou critiques, se sont avérées déterminantes dans la progression de cette recherche. Je tiens à remercier tout particulièrement Olivier Giraud, Arnaud Lechevalier, Pierre Muller, Rita Nikolai, Sven Steinmo, Vincent Simoulin, Marius R. Busemeyer, Bruno Palier, Philip Manow et Kathleen Thelen.

Ma thèse a été l'occasion de nombreux séjours à l'étranger et de belles rencontres, à Milan, Aalborg, Cologne, Berlin et Paris.

Un grand merci à Chiara M., Oriana, Giovanni, Cristian, Stefania Chiara R. et Alessandro qui m'ont aidée à me familiariser avec un environnement universitaire inconnu et avec la vie milanaise. Ils doivent aussi être remerciés d'avoir soutenu avec indulgence mes progrès en italien !

Des remerciements très chaleureux aussi à Ipek et Anna, mais aussi à Sascha et Philipp, sans qui mon séjour à Cologne n'aurait pas été aussi réussi. Merci également à Clémence et à Georg.

Elsa, Michel et Emilie ont rendu mon séjour de recherche à Berlin joyeux et musical, à la Stabi et ailleurs. Je les en remercie très sincèrement.

Mes camarades parisiens du Cevipof et du Centre d'études européennes n'ont pas été en reste. Grâce à eux, le travail solitaire de la thèse est devenu (en partie !) une expérience collective. Je tiens à remercier tout particulièrement Catherine Hoeffler, Clémence Ledoux, Julie Pollard, Thibault Bossy, Mathieu Zagrodski, Virginie Van Ingelgom, Alice Goheneix, Sara Casella-Colombeau, Antoine Mandret-Degeilh, Natacha Gally, Louise Hervier, Florence Johsua et Florent Gougou. Pauline Prat doit être remerciée très chaleureusement pour toutes nos conversations sur l'Etat dans les territoires (ainsi que pour les autres !).

Un remerciement particulier à Charlotte Halpern, qui a toujours accepté très naturellement et très gentiment de me faire profiter de son expérience.

Merci beaucoup à Pauline P., Pauline D., Anne, Charlotte, Danielle, Virginie et, bien sûr, Julie, pour leurs relectures. Merci beaucoup à Paul pour son aide technique !

Merci à mes parents pour leur soutien immense et indéfectible. Cette thèse leur doit énormément. Merci aussi à Paul pour le regard plein d'humour et d'admiration qu'il a porté sur l'exercice de la thèse.

Je remercie Alexis, Anne et Sébastien, Julie et Virginie, dont l'amitié m'a été très précieuse au cours de ces années et qui ont contribué à cette thèse bien plus qu'ils ne s'en doutent. Je veux remercier infiniment Julie, dont l'amitié et le compagnonnage intellectuel de chaque jour ont été indispensables à toutes les étapes de ce travail. Merci pour la confiance inaltérable et l'enthousiasme qu'elle a toujours manifestés, comme pour le temps qu'elle a consacré à lire et à discuter chacune des pages de ma thèse. Des remerciements immenses aussi à Virginie, pour le partage de cette aventure que constitue l'écriture d'une thèse. Elle doit savoir tout ce que je dois à son soutien sans failles, à ses attentions, mais aussi à sa capacité à rire de tout. Ses woks aux légumes et ses lasagnes resteront associés aux moments joyeux des dernières semaines de l'écriture !

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE	15
<i>A) Les mobilisations autour d'inégalités territoriales et les tensions de l'intégration territoriale dans l'Europe contemporaine.....</i>	<i>17</i>
1) Les inégalités territoriales, un enjeu politique central des sociétés européennes	17
2) La remise en cause de l'intégration des territoires dans les Etats-nations européens.....	21
<i>B) Une interrogation sur les politiques régionales, les inégalités régionales et l'intégration territoriale.....</i>	<i>30</i>
<i>C) Une analyse comparative et centrée sur les mobilisations</i>	<i>32</i>
1) La comparaison de politiques régionales dans un Etat décentralisé et un Etat fédéral.....	33
2) La comparaison au cœur du dispositif de preuves : la notion de mécanisme ...	34
3) L'attention aux mobilisations des acteurs.....	38
<i>D) Les hypothèses.....</i>	<i>41</i>
<i>E) L'enquête : les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004).....</i>	<i>42</i>
1) Comparer les politiques régionales d'éducation des conseils régionaux et des Länder	43
a) L'action publique régionale en France et en Allemagne.....	43
b) Les politiques d'éducation des régions en France depuis 1982 et en Allemagne depuis 1969.....	44
2) Terrains, méthodes d'enquête et matériaux collectés	49
a) L'asymétrie de l'enquête empirique en France et en Allemagne	50
b) La collecte et l'assemblage de données disparates et quelquefois inédites.....	58
<i>F) Plan de la thèse</i>	<i>59</i>
Première partie – Deux approches pour analyser les inégalités et l'intégration territoriales : les institutions et les politiques publiques... 62	
<i>Introduction de la première partie.....</i>	<i>63</i>

**CHAPITRE 1 - LA CENTRALISATION ET LE FEDERALISME : DES FACTEURS
EXPLICATIFS DES INEGALITES ET DE L'INTEGRATION TERRITORIALES EN EUROPE ? 65**

<i>A) Forme des institutions, inégalités et intégration territoriales.....</i>	<i>66</i>
1) Qui dit centralisation des institutions politiques dit homogénéité territoriale ?	67
a) La centralisation ne produit pas nécessairement de l'homogénéité territoriale	68
b) La France centralisée, la régulation croisée et la planification régionale	73
2) Qui dit fédéralisme dit hétérogénéité territoriale ?	77
a) Le fédéralisme ne produit pas nécessairement de l'hétérogénéité territoriale	78
b) L'Allemagne, un système fédéral coopératif.....	84
<i>B) Centralisation et fédéralisme, systèmes de protection sociale et solidarité territoriale.....</i>	<i>95</i>
1) Existe-t-il un « bonus unitaire » des systèmes de protection sociale ?	97
a) Dans les Etats centralisés, le système de protection sociale ne produit pas nécessairement de l'homogénéité territoriale	97
b) En France, les transferts sociaux réduisent les inégalités régionales mais certaines politiques sociales en produisent.....	100
2) Existe-t-il un « malus fédéral » des Etats-providence ?.....	103
a) Le fédéralisme ne se traduit pas systématiquement par des niveaux faibles de dépenses sociales	103
b) Les effets du fédéralisme sur le temps long de la solidarité territoriale des Etats- providence.....	106
c) Le système de protection sociale allemand, un outil d'intégration territoriale	113
Conclusion du chapitre 1	115

**CHAPITRE 2 : POLITIQUES D'EDUCATION, INEGALITES ET INTEGRATION
TERRITORIALES DANS LA FRANCE CENTRALISEE ET L'ALLEMAGNE FEDERALE
D'AVANT 1969 117**

<i>A) Ce que l'approche par les institutions ne permet pas d'expliquer</i>	<i>119</i>
1) La chaîne hiérarchique du ministère de l'Education nationale, et pourtant, des inégalités régionales	119
a) L'organisation territoriale de l'Education nationale, un parangon de la centralisation ?	119
b) Des inégalités d' <i>outputs</i> des politiques d'éducation.....	124
2) En Allemagne, une organisation institutionnelle centrée sur la coopération, et pourtant, très peu de coordination des politiques scolaires régionales	135
a) Le domaine scolaire : l'incarnation du fédéralisme coopératif ?	135
b) La coordination des politiques scolaires régionales circonscrite et localisée	139

<i>B) La problématisation des questions scolaires et de l'intervention des acteurs publics</i>	<i>142</i>
1) En France, la centralité de l'égalité sociale à l'école.....	143
a) L'importance de l'égalité sociale à l'école depuis 1945	143
b) La myopie à l'égard des effets territoriaux des politiques scolaires	150
2) En Allemagne, la libre circulation sur le territoire, l'égalité des chances à l'école et les besoins de formation	155
<i>C) La mise en œuvre des politiques scolaires</i>	<i>159</i>
1) Les marges de manœuvre des services déconcentrés de l'Education nationale	159
2) Des mises en œuvre différentes des accords de coordination.....	162
Conclusion du chapitre 2.....	169
<i>Conclusion de la première partie.....</i>	<i>171</i>

Deuxième partie – Les politiques régionales d'éducation et l'Etat 174

<i>Introduction de la deuxième partie</i>	<i>175</i>
-------------------------------------------------	------------

CHAPITRE 3 – L'INTERVENTION LIMITEE DE L'ETAT SUR LES POLITIQUES REGIONALES D'EDUCATION 177

<i>A) Les mobilisations de l'Etat pour intervenir sur les politiques régionales d'éducation.....</i>	<i>179</i>
1) En France : Des mobilisations de l'Etat au nom de la séparation des versants pédagogique et matériel des politiques régionales d'éducation	180
a) L'opposition du ministère de l'Education nationale au projet de décentralisation .	180
b) Les mobilisations des acteurs étatiques autour du transfert des lycées aux régions	184
2) En Allemagne : le <i>Bund</i> tente de déplacer la frontière des compétences formelles.....	198
a) Influencer les réformes des politiques scolaires régionales et entériner une acception élargie de ses compétences scolaires (1969 – milieu des années 1970).....	199
b) Obtenir une révision de la répartition des compétences scolaires (1978).....	203
c) La réunification ou la révision générale des compétences ?	205
d) L'absence de mobilisation en matière scolaire (années 1980 et 1990).....	207
<i>B) Les contre-mobilisations régionales</i>	<i>212</i>
1) En France : des mobilisations régionales collectives et individuelles	212
a) Les mobilisations collectives, à l'échelle nationale, contre le transfert jugé indu de charges financières (1985, 1992, 1993, 1995).....	213

b) Des mobilisations individuelles à l'échelle régionale contre les exigences pédagogiques des acteurs étatiques (milieu des années 1980 – 2004).....	225
2) En Allemagne : des mobilisations régionales collectives multiples	234
a) Polarisation partisane autour du rapport de 1970 et définition des modalités et des objectifs de la planification (1970 – 1973)	234
b) La défense de l'organisation fédérale de l'éducation (1978).....	239
c) Préserver le <i>statu quo</i> (1992).....	241
C) <i>Interventions de l'Etat, production d'intégration territoriale et faible réduction des inégalités</i>	245
1) Les résultats des mobilisations ou la force du droit.....	246
a) En France : l'Etat impose des normes de sécurité et participe aux choix des équipements pédagogiques	246
b) En Allemagne : l'intervention du <i>Bund</i> sur la planification et l'expérimentation scolaires	256
c) La force du droit légitimé par des principes normatifs ?	262
2) Le mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat	264
3) La diminution des inégalités territoriales ?.....	266
Conclusion du chapitre 3.....	269

CHAPITRE 4 – LES POLITIQUES REGIONALES CONTRE L'ÉTAT..... 273

A) <i>La production de connaissances inédites sur les situations régionales</i>	274
1) Les conseils régionaux en France : connaître pour gouverner.....	275
a) Déficit de connaissances et mauvais état général des bâtiments scolaires lors du transfert des lycées.....	275
b) La mise en place de dispositifs de recueil d'informations sur l'état des bâtiments	279
2) En Allemagne, la production externe de connaissances comparées inédites..	283
a) La mauvaise surprise des résultats de PISA en 2001	283
b) Ne pas comparer pour gouverner ? La production de statistiques scolaires en l'Allemagne.....	286
c) Le « tournant comparatif » au sein de l'OCDE	293
B) <i>Les mobilisations autour des connaissances converties en ressources</i>	295
1) Des mobilisations qui mettent en cause	295
a) En France : l'Etat est responsable, l'Etat doit payer	296
b) En Allemagne : les échecs de l'organisation fédérale de l'éducation et la nécessité de cadres nationaux.....	298
2) Des mobilisations pour améliorer les situations régionales.....	303
a) L'investissement massif des conseils régionaux en France (1987-2004).....	303

b) Le <i>Bund</i> développe des programmes incitatifs pour répondre aux insuffisances pointées par PISA	313
C) <i>Les contre-mobilisations des acteurs mis en cause</i>	317
1) L'Etat français attribue aux régions des aides exceptionnelles d'un montant élevé	317
2) Les régions allemandes coordonnent leurs politiques scolaires	325
3) Les ressources de savoir comme contre - ressources normatives ?	330
D) <i>Les politiques régionales contre l'Etat : intégration territoriale et forte réduction des inégalités régionales</i>	332
1) Le mécanisme d'intégration par l'opposition des régions à l'Etat	333
2) Mobilisations régionales et forte réduction des inégalités territoriales	333
Conclusion du chapitre 4.....	349
<i>Conclusion de la deuxième partie</i>	351

Troisième partie – Les régions face à face 354

<i>Introduction de la troisième partie</i>	355
--------------------------------------------------	-----

CHAPITRE 5 – INTERETS PARTISANS, INTERETS INSTITUTIONNELS ET EFFETS DE LA COULEUR POLITIQUE DES GOUVERNEMENTS REGIONAUX..... 359

A) <i>En Allemagne : intérêts partisans et effets de la couleur politique des gouvernements régionaux sur leur action publique</i>	361
1) La politisation partisane des questions d'éducation.....	362
a) Les années 1970-1980 : une forte polarisation partisane	362
b) Les années 1990 : une moindre polarisation mais une politisation toujours partisane	365
2) Les dépenses régionales d'éducation reflètent la couleur politique des gouvernements régionaux	367
3) Des lignes de clivage partisans entre les politiques scolaires des <i>Länder</i>	369
a) Dans les années 1970 et 1980.....	370
b) Dans les années 1990	374
4) Intérêts partisans et production d'intégration territoriale par la couleur politique des gouvernements régionaux	378
5) Système partisan national et réduction des inégalités régionales	379
B) <i>En France : intérêts institutionnels et absence d'effets des partis politiques sur les politiques régionales</i>	383
1) La politisation institutionnelle des questions d'éducation au niveau régional	383

a) Le soutien à l'enseignement et la gratuité des manuels scolaires : une politisation partisane ?	385
b) 1985- fin des années 1980 : la compétence pour les lycées, un « fardeau » vs. une « chance »	389
c) A partir du début des années 1990 : « rien que la loi » ou sortir du cadre des compétences formelles ?	394
2) Les dépenses régionales d'éducation ne reflètent pas l'affiliation partisane des gouvernements	399
3) La couleur politique des gouvernements régionaux ne permet pas de rendre compte de leurs politiques d'éducation	406
a) Un effet des partis sur les politiques de soutien à l'enseignement privé et de gratuité des manuels scolaires ?	407
b) 1985 – fin des années 1980 : gérer l'urgence « tout court » vs. gérer l'urgence et systématiser l'intervention du conseil régional.....	409
c) Début des années 1990-2004 : un clivage glissant autour des actions éducatives..	416
4) Politisation institutionnelle, production d'intégration territoriale et effets des partis sur les inégalités régionales.....	418
Conclusion du chapitre 5.....	420

CHAPITRE 6 – LA COORDINATION DES POLITIQUES REGIONALES AU SEIN D'ORGANISMES DE DIES 421

<i>A) Des entrepreneurs divers qui s'adressent à la KMK</i>	<i>423</i>
1) Les entrepreneurs de l'unification des systèmes scolaires régionaux.....	424
a) Le gouvernement fédéral : un entrepreneur de l'unification des systèmes scolaires dans les années 1970 et au début des années 1990 et 2000	424
b) Les présidents d'université : des entrepreneurs de l'uniformisation des enseignements dans les dernières classes du <i>Gymnasium</i>	425
2) Des entrepreneurs centrés sur la défense d'un type d'école et/ ou du métier d'enseignant : les syndicats enseignants	427
<i>B) La mise sur l'agenda de la KMK ou l'intérêt collectif des régions à la coordination</i>	<i>432</i>
1) La mise à l'agenda de la <i>KMK</i> comme produit de l'intervention de certains entrepreneurs	433
2) L'intérêt collectif des régions à se mobiliser au sein de la <i>KMK</i> : défendre la répartition des compétences ?	435
a) 1972 : la nouvelle organisation des classes supérieures du <i>Gymnasium</i>	436
b) 1975 : des exigences communes à l'ensemble des régions pour l'examen de l' <i>Abitur</i>	438
c) 2002 : les standards nationaux d'éducation	439

<i>C) Auto-régulation des régions, production d'intégration territoriale et une certaine réduction des inégalités régionales.....</i>	440
1) Le mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-régulation des régions... et ses blocages	440
2) Une certaine réduction des inégalités territoriales	442
Conclusion du chapitre 6.....	448

CHAPITRE 7 – LA COMPETITION REGIONALE AUTOUR DE PRIORITES D’ACTION PUBLIQUE..... 449

<i>A) Des entrepreneurs multiples et un durcissement progressif de priorités d'action publique.....</i>	451
1) En France, mobilisations régionales et entrepreneurs d'égalité.....	451
a) Les mobilisations des gouvernements régionaux autour de l'égalité sociale à l'école	451
b) Les entrepreneurs de l'égalité territoriale.....	455
2) En Allemagne, des entrepreneurs du changement des systèmes scolaires et de leur structure et des mobilisations régionales	458
a) Les mobilisations du gouvernement fédéral et des régions dans le contexte d'une forte médiatisation des résultats de PISA	459
b) Les entrepreneurs de la remise en cause de la segmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux	465
c) Les entrepreneurs de la segmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux...479	
<i>B) Des mobilisations qui contraignent les gouvernements régionaux et instaurent une compétition entre les régions</i>	484
1) En France, faire aussi bien pour l'égalité sociale à l'école et ne pas remettre en cause l'égalité territoriale	485
2) En Allemagne, changer la structure des systèmes scolaires régionaux... comme le font les autres régions ?	488
<i>C) Compétition entre les régions, intégration territoriale et diminution des inégalités régionales</i>	491
1) Les conditions dans lesquelles la compétition entre les régions s'exerce	491
a) En France, séquençage des politiques régionales d'éducation et coûts des mesures	491
b) En Allemagne, une compétition autour de priorités d'action publique très improbable... jusqu'à PISA	497
2) Le mécanisme d'intégration territoriale par la compétition entre les régions	498
3) Compétition et diminution des inégalités régionales	501
Conclusion de chapitre 7	514

<i>Conclusion de la troisième partie</i>	515
CONCLUSION GENERALE	517
<i>A) Les principaux résultats de recherche</i>	517
<i>B) Les apports des choix analytiques au centre de la thèse</i>	521
1) La comparaison de politiques régionales dans un Etat décentralisé et fédéral : la discussion d'analyses communément acceptées	522
2) La construction de mécanismes : la mise à jour de régularités sur le temps long des effets des politiques régionales	524
3) L'approche par les mobilisations ou comment les institutions changent ou ne changent pas	526
<i>C) Politiques régionales et questions transversales</i>	529
<i>Glossaire</i>	531
<i>Liste des sigles</i>	532
<i>Liste des encadrés</i>	533
<i>Liste des tableaux</i>	535
SOURCES	538
<i>Bibliographie</i>	538
<i>Sitographie</i>	563
<i>Sources écrites</i>	564
<i>Sources orales</i>	567
Annexes	570
Annexe n°1 : Quelques définitions institutionnelles du fédéralisme et les différences entre fédération et confédération	571
Annexe n°2 : Les effectifs scolarisés dans les différents types d'école en Rhénanie-Palatinat, Bade-Wurtemberg et Rhénanie du Nord-Westphalie	572
Annexe n°3 : Carte des régions en France métropolitaine	573
Annexe n°4 : Carte des régions allemandes	574
Annexe n°5 : Liste des académies par région française en France métropolitaine	575
Annexe n°6 : La composition partisane des gouvernements régionaux allemands depuis la fin des années 1960	576

Introduction générale

« La centralisation contribue avec d'autres conditions au triomphe des idées égalitaires (...). Tant qu'on n'a regardé la conquête du monde occidental par les idées égalitaires que comme la fortune surprenante d'une théorie de philosophes qui, tombée du ciel dans le cerveau de quelques penseurs, en serait descendue de proche en proche jusqu'à l'âme des foules, on a pu croire qu'il suffisait, pour l'arrêter, d'une discussion philosophique : réfutons Rousseau et l'égalitarisme est vaincu. Si au contraire le triomphe de l'égalitarisme s'explique, non plus seulement par l'invention d'une théorie, mais par la constitution même des sociétés qu'il soumet, alors les conditions du combat sont changées : morceler les Etats, raser les villes, barrer les routes, parquer les hommes en groupes fermés entre lesquels on empêcherait les imitations et à l'intérieur desquels on empêcherait les distinctions individuelles, voilà toutes les révolutions sociales qu'il vous faudrait préalablement achever pour arrêter l'élan démocratique de notre civilisation »
(Bouglé, 2007 : 253 ; 274).

Dans sa thèse de doctorat de sociologie publiée en 1899, Célestin Bouglé s'intéresse aux idées égalitaires¹ (2007). Parmi l'ensemble des facteurs qui participent à leur diffusion, l'organisation centralisée de l'Etat tient une bonne place². A première vue, plus d'un siècle plus tard, l'analyse de Bouglé sur ce point semble toujours valable. Les slogans entendus lors des manifestations contre la décentralisation en France et au Royaume-Uni, et les arguments présentés lors des débats politiques, constituent des preuves « en creux » de l'attachement aux idées d'égalité des citoyens de ces pays incarnant deux traditions de la centralisation.

¹ Bouglé les définit ainsi : « (...) elles sont pour nous des idées pratiques, postulant la valeur de l'humanité et celle de l'individualité, - comme telles tenant compte des différences des hommes en même temps que de leurs ressemblances, - leur reconnaissant par suite, non les mêmes facultés réelles, mais les mêmes droits, - et réclamant enfin qu'à leurs actions diverses des sanctions soient distribuées, non uniformes, mais proportionnelles » (Bouglé, 2007 : 139).

² Sans rentrer dans la complexité du raisonnement de Bouglé, on peut l'expliquer en partie par le fait que la centralisation accroît l'homogénéité sociale : parce que la centralisation conduit à l'application de la même loi à tous, elle rend les individus plus semblables les uns aux autres sur certains aspects, tout en les laissant distincts sur d'autres. Or « (...) l'homogénéité comme l'hétérogénéité travaillent, chacune de leur côté, à effacer ces distinctions collectives, en multipliant ici les ressemblances et là les différences (...). Les habitudes d'esprit anti-égalitaires sont ébranlées à la fois par l'assimilation qui unit les membres d'un de ces groupes à ceux d'un autre, et par la différenciation qui oppose les uns aux autres les membres d'un même groupe » (Bouglé, 2007 : 214).

Ainsi, à propos de la *Devolution* au Royaume-Uni, au cours de laquelle ont été transférées des compétences en matière de politiques sociales en Ecosse et au Pays de Galle en particulier, l'analyste politique britannique Vernon Bogdanor déclare : « *[Our new constitution] limits the incursions that governments can make into our civil rights, while implying a preference for diversity over uniformity. It makes it harder for a government of the left to secure equality of conditions in different parts of the kingdom. The welfare state was based on the principle that benefits and burdens would depend on need, not geography. Devolution negates that philosophy* »¹. En France, analysant les contestations suscitées en 2003 par les transferts de certains personnels de l'Education nationale aux collectivités territoriales, Jean-Paul Fitoussi et Michel Crozier écrivent dans *Le Monde* : « *Pourquoi une réforme qui pourrait être si utile au pays suscite une telle levée de bouclier ? Sans doute parce que beaucoup pensent qu'elle reviendrait à abolir le principe républicain d'égalité (...). La crainte est celle d'une concurrence fiscale entre collectivités locales dont le résultat pourrait être une dégradation des services publics. Une autre crainte est celle du développement d'inégalités majeures dans la qualité des services publics entre les collectivités riches et celles dont la situation financière est difficile* »².

Ces articles de presse décrivent ainsi la conjonction de changements institutionnels importants, de mobilisations que ces changements ont suscitées et d'interrogations sur les inégalités territoriales qu'ils ont soulevées. Ils soulignent les transformations des activités de gouvernement et des territoires qui caractérisent l'Europe depuis une trentaine d'années.

Cette thèse contribue à l'analyse de ces questions. Elle est consacrée à l'intégration territoriale et aux inégalités régionales dans l'Europe contemporaine.

¹ Vernon Bogdanor, « The Elements of a Codified British Constitution », *Financial Times*, 8 décembre 2003, cité par (Wincott, 2004 : 5).

² Jean-Paul Fitoussi, Henri Lachmann, Pierre Richard et Michel Crozier, « Décentralisation : l'exigence d'un débat », *Le Monde*, 16 juin 2003.

A) Les mobilisations autour d'inégalités territoriales et les tensions de l'intégration territoriale dans l'Europe contemporaine

Depuis une trentaine d'années dans les pays européens, les territoires infranationaux sont devenus plus visibles dans les débats politiques. L'importance politique qu'ont gagnée les inégalités territoriales et les mobilisations qu'elles suscitent, ainsi que la remise en question de l'intégration des territoires à l'échelle nationale sont deux évolutions majeures qui permettent de rendre compte de cette visibilité accrue des questions territoriales en Europe. Celles-ci constituent la « toile de fond » des questions traitées dans cette thèse.

1) Les inégalités territoriales, un enjeu politique central des sociétés européennes

On ne peut pas dire que les inégalités territoriales en Europe soient un phénomène récent. Quelle que soit l'échelle à laquelle on les observe, les inégalités d'accès à certains biens ou services et, par extension, les inégalités de chances de vie selon les territoires où vivent les individus, semblent plutôt être le produit d'évolutions de moyen ou de long terme¹. En revanche, les mobilisations dont elles font l'objet sont plus inédites. Ces mobilisations de citoyens et d'acteurs gouvernementaux se sont développées depuis une trentaine d'années, et occupent aujourd'hui le premier plan des agendas politiques à travers l'Europe. Elles portent à la fois sur l'inégal accès aux biens et aux services et sur la (re)distribution des ressources entre les territoires subnationaux, et tout particulièrement entre les régions.

¹ Les inégalités entre les régions européennes ou entre les quartiers d'une métropole que l'on observe aujourd'hui ne se sont pas constituées en l'espace de quelques années seulement. Ainsi, les inégalités de revenu par tête entre les régions européennes (Smith, Rainnie, Dunford, 1999) sont le produit de politiques de développement industriel et économique, de politiques de redistribution, mais aussi de comportements économiques et de mobilité individuels qui s'inscrivent dans le temps long de la structuration économique, culturelle et administrative des territoires. Il en est de même pour d'autres types d'inégalités territoriales, à d'autres échelles. Certaines, comme les inégalités d'équipements publics, sont le fruit de la sédimentation de politiques publiques à moyen terme (Pinçon-Charlot, Préteceille, Rendu, 1986). D'autres inégalités semblent être, pour leur part, les conséquences de comportements individuels qui se sont accrues dans les dernières années. C'est le cas de la ségrégation urbaine, produite par l'agrégation des comportements individuels du haut au bas de l'échelle sociale (Maurin, 2004 ; Mingione, 1996).

On constate, d'abord, de nombreuses mobilisations locales dans les pays européens, qui concernent divers domaines d'action publique. Le secteur hospitalier est l'un d'entre eux. Ainsi, en France et au Royaume-Uni depuis une vingtaine d'années, des mobilisations locales contre la fermeture d'hôpitaux ou de maternités sont apparues à la une des journaux locaux et nationaux. Elles réunissent des habitants, des associations de patients et de malades, les équipes soignantes des établissements concernés par la menace de fermeture, mais aussi les élus locaux, des maires aux députés et sénateurs dans le cas français. Ils protestent contre les conséquences de la rationalisation de l'utilisation des dépenses publiques, qui se matérialise par la création des Agences régionales de l'hospitalisation (ARH), en France, et par les différentes agences décentralisées du *National Health Service*, au Royaume-Uni. Ces groupes plus ou moins organisés plaident pour le maintien d'un maillage fin du service public hospitalier sur toutes les zones du territoire national, seul garant selon eux de l'égalité territoriale de traitement des citoyens. Ce type de conflits, articulés autour de la défense d'une certaine conception de l'égalité territoriale, s'observe aussi pour d'autres secteurs d'action publique, notamment l'éducation. En Allemagne, en France, mais aussi en Espagne et en Italie, des groupes locaux hétérogènes et diversement structurés se mobilisent contre la fermeture d'établissements scolaires, en particulier dans les zones rurales les moins peuplées. Ils soutiennent eux-aussi la primauté de l'objectif de proximité du service public d'éducation sur les considérations d'ordre financier et économique. La possibilité d'accès à ce service public quel que soit le lieu de résidence est au centre de leurs revendications. Ces mobilisations locales s'élargissent aussi aux services privés, comme l'accès aux réseaux de téléphonie mobile ou à l'internet haut-débit. Dans ces situations, au nom du droit à l'égal accès à l'information et à la communication, les acteurs publics sont sommés de réagir par la mise en œuvre de politiques publiques adaptées.

Les mobilisations de gouvernements régionaux autour d'enjeux de (re)distribution des ressources entre les territoires infranationaux participent elles-aussi, ensuite, à rendre plus visibles politiquement les inégalités territoriales. Ces mobilisations opposent les régions à d'autres régions et au gouvernement national. La plupart des pays européens peuvent fournir des illustrations de ces conflits de (re)distribution.

C'est ainsi le cas en Allemagne, pourtant considérée comme un pays caractérisé par un degré élevé de solidarité territoriale. Suite à la réunification en 1990, l'ampleur des

disparités entre les régions (*Länder*) de l'Est et celles de l'Ouest, et l'importance du retard infrastructurel des régions de l'ancienne République démocratique ont conduit à la mise en place de très importants transferts financiers des anciens aux nouveaux *Länder*. Le niveau de ces transferts a alimenté au milieu des années 1990 une critique virulente du fédéralisme coopératif à l'allemande, et en premier chef de la péréquation financière interrégionale¹. Les régions du Sud de l'Allemagne, les principales contributrices au système de péréquation, ont proposé de le réformer pour en faire un système plus compétitif dans lequel chaque région serait autonome sur le plan fiscal. La Hesse, la Bavière et le Bade-Wurtemberg défendent alors l'idée que le système de péréquation est non seulement injuste, mais qu'il punit aussi les régions les plus fortes économiquement². Réunis régulièrement entre 1997 et 2001, les ministres-présidents³ de ces trois régions ont essayé d'inscrire ces questions à l'agenda de la Conférence des ministres-présidents⁴. En parallèle, la Bavière, par l'intermédiaire de son Ministère des affaires sociales et de son ministre-président, s'est exprimée en faveur de la régionalisation du système d'assurance sociale allemand (chômage, retraite, maladie). Enfin, à l'été 2001, les trois régions ont déposé un dossier devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe afin d'obtenir une réduction de la redistribution régionale en matière d'assurance maladie⁵. Bien que ni la nature coopérative du fédéralisme allemand, ni l'existence et les principes de fonctionnement de la péréquation financière entre les régions n'aient finalement été remis

¹ Le système de péréquation financière en Allemagne comporte trois niveaux. La péréquation horizontale entre les régions est le niveau 2 de ce système. Cf. chapitre 1.

² Pour comprendre comment cette idée de fédéralisme fiscal, si étrangère à la tradition coopérative du fédéralisme allemand, a émergé, il faut aussi prendre en compte la situation interne à la *CSU* (Union chrétienne-sociale) le parti de droite bavarois, allié à l'échelle nationale de la *CDU* (Union chrétienne-démocrate). Elle était caractérisée par des tensions entre les hommes politiques représentant le parti au niveau fédéral d'une part, et en Bavière d'autre part, qui ont incité le ministre président de Bavière et les hommes politiques à l'échelon régional à adopter un nouvel agenda, très fortement régionaliste et incitant à la décentralisation fiscale (Ziblatt, 2002).

³ Les ministres-présidents (*Ministerpräsidenten*) sont les chefs des exécutifs régionaux.

⁴ Cette Conférence réunit les ministres-présidents des chacune des régions allemandes. Elle est un organe clé, quoique informel, du système politique allemand. Elle permet aux élites politiques régionales de construire un consensus avant d'entrer dans l'arène du *Bundesrat*, la deuxième chambre où sont représentés les intérêts des régions. Au sein de cette conférence dominent les attitudes orientées vers la coopération, la recherche du compromis et du consensus (Schmidt, 1994 ; Lehbruch, 1998).

⁵ En effet, si les prestations sociales et les cotisations sociales sont identiques sur tout le territoire allemand, le système de péréquation financière, via la péréquation horizontale entre les *Länder*, compense les disparités économiques et régionales.

en cause¹, cette mobilisation des régions riches du Sud de l'Allemagne a toutefois constitué une rupture forte dans les relations politiques prévalant jusqu'alors entre les régions. Elle a aussi contribué à mettre sur le devant de la scène médiatique et politique la question de la redistribution des ressources fiscales entre les régions et souligne son importance.

Les conflits opposant en Belgique certains représentants politiques de la communauté flamande à ceux de la communauté wallonne sont aussi, en partie, des conflits de distribution et de répartition des ressources. Dans les dernières années, certains hommes politiques flamands ont demandé davantage d'autonomie financière, et ont souligné que les Francophones devraient adopter des politiques publiques leur permettant d'être moins dépendants de la solidarité nationale, c'est-à-dire, selon eux, de la solidarité flamande. Les transferts fédéraux reposent effectivement largement sur des fonds levés en Flandre (Verdonck, Deschouwer, 2003). Pour leur part, les Wallons reprochent aux Flamands de remettre en cause l'unité de la Belgique. Les difficultés à former un gouvernement fédéral, puis à le faire effectivement gouverner, qui sont récurrentes dans les dernières années, sont l'une des conséquences de ces conflits de redistribution.

Les Etats caractérisés par une tradition unitaire sont eux-aussi concernés par ces conflits territoriaux de répartition des ressources. Ainsi, au Royaume-Uni, certaines des régions du Nord de l'Angleterre ont contesté au début des années 2000 les transferts d'argent public en faveur de l'Ecosse, ces derniers étant perçus comme injuste au regard des meilleures performances relatives du pays dans les dernières années (Jeffery, 2003). De même, en France on constate que les conseils régionaux se sont mobilisés à de nombreuses reprises depuis la décentralisation de 1982-1983 pour obtenir la mise en place de systèmes de péréquation des transferts de l'Etat suivant les besoins effectifs de chacune des collectivités.

¹ En 2001, sur la base de la décision rendue par la cour constitutionnelle, la Conférence des ministres-présidents conclut un accord construit autour de la promesse du gouvernement fédéral de contribuer tous les ans à hauteur de 1,5 milliards de DM, soit 75 millions d'euros, aux schèmes de redistribution régionaux. En retour les *Länder* les plus riches devaient moins contribuer. Cela a été déclaré une victoire pour le fédéralisme, mais l'objectif de diminution du rôle du niveau fédéral n'a pas été réalisé par cet accord, et l'idée de l'accroissement de l'autonomie fiscale des régions a été laissée de côté (Ziblatt, 2002).

Les conflits et les mobilisations portant sur les inégalités territoriales d'accès aux biens et aux services, ainsi que sur la répartition et l'allocation des ressources aux régions, en particulier, semblent ainsi faire partie depuis une trentaine d'années du paysage politique des Etats européens.

2) La remise en cause de l'intégration des territoires dans les Etats-nations européens

La multiplication des mobilisations locales et celles d'acteurs gouvernementaux, et l'expression de revendications territoriales qui en est le corolaire, signalent une deuxième évolution majeure en Europe. Il s'agit des perturbations qui concernent l'intégration territoriale à l'échelle de chacun des pays européens.

Stefano Bartolini montre en effet que la formation et la consolidation des Etats-nations se sont traduites par la mise en place de modes d'expression internes, où les revendications territoriales étaient considérées comme moins légitimes et moins acceptables que celles concernant, par exemple, les groupes sociaux et leurs intérêts (2004). Il l'explique en soulignant qu'elles remettaient en question le contrôle des frontières par les élites politiques nationales¹. Dans cette perspective, la multiplication des mobilisations et des revendications territoriales pourrait donc, *a contrario*, constituer un indice de la remise en cause de l'intégration des territoires infranationaux dans les Etats européens.

Avant de poursuivre, il est nécessaire de détailler ce que l'on entend par intégration territoriale. Cette notion est en effet au cœur de l'analyse conduite dans cette thèse. Dans la phase de formation des Etats-nation en Europe, la formation des centres politiques est allée de pair avec la mise en place et la consolidation progressive des frontières extérieures (Rokkan *et al.*, 1987 ; Bartolini, 2005). Ces frontières sont à la fois des frontières territoriales et des frontières d'appartenance, distinguant des groupes caractérisés par différents droits, différents régimes de régulation, etc. Les frontières territoriales sont en effet en particulier définies en termes politico-administratifs². « *The*

¹ Selon Bartolini, cela explique qu'au XIXème et XXème siècles, il ait principalement été question des droits individuels et que les mouvements sociaux n'aient pas engagé de questions relatives aux territoires infranationaux (2004).

² Les frontières territoriales sont aussi définies en rapport avec des transactions de marché, des caractéristiques culturelles et en termes militaires (Bartolini, 2005).

politico-administrative boundaries identify those primarily legal boundaries that differentiate different functional regimes and regulatory systems such as educational systems, welfare regimes, labour market institutions, courts' jurisdictions, etc. » (Bartolini, 2005 : 19). Dans cette phase de construction des centres politiques, la mise en place de frontières par ces derniers (*boundary-building*) vise aussi à réduire les possibilités de certains acteurs de franchir ces frontières, et ainsi de sortir des arrangements nationaux instaurés (*exit options*). Par exemple, le centre recourt à l'introduction d'un système national d'éducation comme dispositif permettant d'empêcher la sortie des étudiants ; ou, l'introduction de législations nationales permet d'empêcher la sortie des gouvernements infranationaux (Bartolini, 2005). Sur ce dernier point, les systèmes de péréquation fiscale et les systèmes de protection sociale pourraient aussi être cités. La consolidation et la perpétuation des frontières extérieures des Etats-nation s'accompagnent ainsi de dispositifs d'intégration territoriale qui lient les uns aux autres les territoires subnationaux et leurs gouvernements. Les dispositifs d'intégration territoriale sont donc ces dispositifs légaux, financiers, ou qui reposent sur la production de l'action publique, qui attachent et nouent en un même ensemble les territoires infranationaux. Les liens légaux, financiers ou de politique publique, qui unissent les territoires infranationaux et en font un ensemble distinct des autres pays, constituent l'intégration territoriale.

On peut identifier trois évolutions qui constituent autant de tensions et de remises en cause de cette intégration territoriale. Elles sont empiriquement partiellement enchevêtrées, mais il est utile de les distinguer analytiquement. Il s'agit du passage d'une politique étatique de soutien aux régions en difficulté à une politique de soutien aux régions les plus compétitives ; de la remise en cause des systèmes de protection sociale européens, et par-là des modes de solidarité entre les territoires qu'ils instaurent ; et enfin de la montée en charge des régions comme échelons de gouvernement et les incitations concomitantes à différencier leurs politiques publiques et à agir de manière compétitive.

Le traitement des territoires infranationaux par les Etats européens constitue la première évolution qui affecte les dispositifs d'intégration territoriale. Le début des années 1980 constitue une charnière dans les politiques des Etats à l'égard de leurs

propres territoires. C'est en effet durant ces années que l'objectif d'égalité et d'uniformité territoriales a cessé de constituer le premier principe des politiques régionales et des politiques d'aménagement du territoire des Etats-nations européens. Le keynésianisme spatial est abandonné au profit de politiques spatiales post-keynésiennes (*post-keynesian spatial policies*) (Brenner, 2004).

Au début des années 1960 les Etats européens mettent en œuvre des politiques qui visent à intégrer dans les économies nationales les régions les plus faibles. Ces politiques sont alors axées sur le développement industriel et reposent sur l'augmentation des investissements dans les régions en difficultés, ainsi que sur la création d'emplois. Les entreprises privées sont incitées à s'y installer par des subventions et des réductions d'impôts, tandis que les industries nationalisées sont contraintes à y réaliser leurs investissements. Ces dispositifs sont complétés par des investissements publics et des projets d'infrastructures qui y sont prioritairement orientés dans les régions en difficultés. Ces politiques de développement régional sont plutôt centralisées dans leur élaboration et leur administration (Keating, 1998), mais elles se sont progressivement sophistiquées à mesure que les Etats ont tenté d'y associer les acteurs locaux dans le cadre de la planification régionale.

En Italie, la mise en place de la *Cassa per il Mezzogiorno* illustre cette logique de l'action étatique. Installée en 1950 avec pour objectif le développement du sud du pays, elle s'est progressivement développée sous la forme de services administratifs spécialisés par zones géographiques. La Caisse a d'abord participé à la construction d'infrastructures visant à attirer les investissements industriels. A partir de la fin des années 1960, son action a mis davantage l'action sur l'industrialisation des régions méridionales, par la création de pôles de croissance en particulier. Dans d'autres pays, les régions ont davantage été impliquées. C'est le cas en Allemagne, où les régions, compte-tenu de leur position institutionnelle, ont été directement intégrées à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques régionales fédérales (Keating, 1998). La coopération entre le niveau fédéral et les régions a été renforcée à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 1969, qui a créé des tâches communes à ces deux échelons de gouvernement. L'une d'elles concerne l'amélioration de la structure économique des régions.

Mais ces politiques étatiques de développement régional ont évolué au cours des années 1980, suite à la montée des contestations de la part de certains acteurs régionaux et du déclin de la capacité de l'Etat à gérer le changement et le développement des

territoires. Le « nouveau régionalisme » est né ainsi de nouvelles formes de mobilisation politique dans les régions et de la redéfinition de la signification sociale et économique du territoire (Keating, 1998). Ces évolutions sont advenues dans un contexte caractérisé par la mobilité accrue du capital et l'importance croissante prise par les entreprises transnationales. « *All this has undermined diversionary regional policy and the panoply of instruments used by states to manage their spatial economies. Yet this has not reduced the importance of territory* » (Keating, 1998 : 73). On constate alors que les politiques de l'Etat ont changé pour mettre davantage l'accent sur la croissance endogène des régions ou sur leurs qualités propres, plutôt que sur des incitations à l'investissement décidées au niveau central. Ces politiques territoriales post-keynésiennes se sont accompagnées de la mise en place d'administrations de l'Etat, propres aux régions considérées, et visant à apporter les bases institutionnelles nécessaires pour valoriser et promouvoir les avantages compétitifs des territoires régionaux, et pour attirer les investissements (Brenner, 2004). Les politiques centrées sur le capital humain ont été privilégiées par rapport à celles portant sur les infrastructures. Ainsi, des relations compétitives des régions les unes avec les autres se sont substituées aux relations de complémentarité qui caractérisaient le modèle précédent de développement régional. Cela s'est traduit par une différenciation du territoire national du fait de la constitution progressive d'économies régionales ayant leurs propres caractéristiques, des profils économiques différents, des infrastructures et des arrangements institutionnels particuliers et des trajectoires de développement distinctes (Brenner, 2004).

Les objectifs poursuivis par les politiques étatiques de développement régional se sont donc complexifiés dans les années 1980, dans la mesure où la logique de promotion et de soutien aux régions les plus performantes sur le plan économique et industriel s'est doublée de la permanence de la logique d'égalité des territoires, cette dernière étant toutefois passée en arrière-plan. Les politiques d'aménagement de l'Etat qui produisaient de la solidarité territoriale entre les régions jusqu'aux années 1980 se trouvent donc révisées, sans que l'on sache exactement quelles sont les conséquences de la remise en cause de ce dispositif d'intégration territoriale pour cette dernière.

Une deuxième évolution contribue à remettre en cause l'intégration territoriale dans chacun des pays européens. Il s'agit de la remise en cause des systèmes de protection sociale en Europe. Les frontières territoriales des Etats-providence circonscrivent en effet

non seulement des populations qui participent à l'exercice de la solidarité sociale, mais aussi des territoires (Ferrera, 2005).

Il y a un fort consensus dans la littérature consacrée aux politiques sociales en Europe pour soutenir que les systèmes de protection sociale sont remis en question, dans des proportions, des modalités et des temporalités qui sont propres à chacun des mondes de l'Etat-providence (Pierson, 2001 ; Sykes, Palier, Prior, 2001 ; Palier, Martin, 2008), mais aussi à chacun des systèmes nationaux eux-mêmes. Deux conséquences peuvent être tirées de cette remise en cause du dispositif d'intégration nationale que constituent les systèmes de protection sociale.

D'abord, les politiques sociales ont souvent exercé une influence déterminante sur les processus de *nation-building*, en particulier dans les Etats fédéraux ou multi-nationaux. Ces derniers ont pu avoir des effets qui se définissent en ces termes, y compris dans les cas où l'intégration territoriale et la visée de *nation-building* ne faisaient pas partie des objectifs poursuivis par les promoteurs des systèmes de protection sociale. Au Royaume-Uni ainsi, le *National Health Service* a contribué à développer de nouvelles conceptions de la *Britishness* et a produit un ensemble d'institutions qui ont constitué des symboles de l'identité britannique, de la solidarité entre les classes et entre les territoires¹ (McEwen, 2006). En cela, la remise en cause des systèmes de protection sociale affecte donc la reproduction des processus de *nation-building*, et par là ceux de production d'intégration territoriale à l'échelle nationale.

Ensuite, certains soulignent que les réformes des systèmes de protection sociale affectent directement leur capacité à continuer de produire la solidarité territoriale. En effet, les Etats ont souvent réagi aux contraintes budgétaires² et aux changements socio-

¹ Dans le cas de l'Ecosse : « *The welfare state may have helped maintain inter-regional solidarity, especially among the working-class, contributing to a sense of mutual belonging and shared identity. In addition, social services and social security provided by the state as a right of citizenship gave working-class Scots a rationale for sustaining a commitment to a centralized UK state* » (McEwen, 2006 : 116).

² De nombreuses contraintes financières pèsent en effet sur les Etats-providence, auxquelles s'ajoutent les pressions européennes pour réduire les déficits publics. Cela a incité les gouvernements centraux européens, dans des temporalités et des modalités propres à chacun d'eux, à tenter de regagner du contrôle sur les dépenses des gouvernements sub-nationaux. Ainsi, pendant la première vague de décentralisation (dans les années 1970 et 1980), des compétences en matière de services sociaux avaient été transférées aux régions et aux niveaux locaux.

démographiques¹ par le transfert de compétences sociales, en particulier en matière de services sociaux, à leurs échelons régionaux. Les conséquences se situent sur un continuum. A l'une des extrémités se situe une régionalisation faible des services et des prestations sociales. C'est par exemple ce que l'on observe dans les pays nordiques où, avec des différences nationales, un changement rhétorique et cognitif a eu lieu : l'accent sur l'aide exogène apportée par l'Etat a été remplacé par l'accent mis sur les potentiels et les ressources internes des régions comme moyen d'asseoir les niveaux de protection sociale (Lähteenmäki-Smith, 2005). « *The role of the central government is regarded as a facilitator or enabler, or as a kind of provider of 'help to enable self-help' for each of these functional regions, rather than as the final guarantor for equalizing living conditions* » (Lähteenmäki-Smith, 2005 : 180). A l'autre extrémité, on trouve les régions qui décident de sortir (*exit*) des programmes nationaux de protection sociale, ou de certaines parties d'entre eux, affectant ainsi directement la définition des frontières territoriales des Etats-providence. On est là au cœur de ce que Maurizio Ferrera qualifie de remise en cause de la politique spatiale des systèmes européens de protection sociale (2005). A l'échelle du monde occidental, le Québec en fournit l'exemple le plus explicite : depuis les années 1960 en effet, les gouvernements de la province francophone du Canada ont eu la possibilité de sortir (*opt out*) des arrangements décidés à l'échelle nationale. Ils l'ont fait à plusieurs reprises, y compris alors qu'ils ne recevaient aucune compensation financière (Théret, 2002).

Une preuve supplémentaire de la remise en cause de l'intégration territoriale par les changements que connaissent les systèmes de protection sociale est que ces derniers portent atteinte à la capacité de l'Etat à prendre en charge les minorités nationales, et ouvrent des opportunités aux nationalistes sub-nationaux (McEwen, 2006). Dans ces conditions, il est plus facile pour les mouvements nationalistes de défendre l'idée que leurs objectifs constitutionnels d'indépendance ou d'autonomie sont les moyens par lesquels la solidarité sociale à l'échelle de la population qu'ils souhaitent représenter pourrait être maintenue. Nicola McEwen défend ainsi l'idée que la réémergence des mouvements nationalistes dans certains pays européens a à voir avec le *retrenchment* des systèmes de protection sociale (2006). C'est l'idée du *welfare state nationalism*. Dans le cas de l'Ecosse par exemple, elle montre précisément comment le mouvement

¹ Parmi ceux-ci, on peut citer le vieillissement, l'évolution des rôles des femmes, des comportements des familles, qui augmentent les besoins de *care*.

nationaliste écossais a réagi aux politiques de la premier ministre Margaret Thatcher en se présentant comme le défenseur et le promoteur de la solidarité sociale à l'échelle de l'Ecosse. Ce mouvement a défendu l'idée qu'un gouvernement autonome écossais permettrait l'amélioration, ou au moins le maintien, du bien-être économique et social de la population¹.

La remise en cause de la solidarité territoriale instaurée par les Etats-providence, produite par leurs propres évolutions, signale ainsi que ce dispositif d'intégration territoriale connaît des tensions dont les effets sur cette dernière sont encore largement méconnus.

La troisième évolution advenue en Europe dans les trente dernières années qui remet en question l'intégration des territoires au sein des Etats-nations concerne le niveau régional de gouvernement et sa montée en charge.

Dans les années 1970 et 1980 dans la plupart des Etats européens non fédéraux, l'Italie, la France, le Royaume-Uni, l'Espagne, les régions comme échelon de gouvernement ont été institués ou renforcés, à la suite de processus de décentralisation ou de quasi-fédéralisation. Pendant les années 1990, une deuxième vague de réforme a visé à reconfigurer les relations financières entre le centre et la périphérie, en ayant pour objectif d'augmenter la responsabilité fiscale des unités sub-nationales. C'est ce que Yves Mény avait auparavant qualifié de décentralisation de la pénurie (Mény, 1987). Des logiques fonctionnelles entrent en jeu, mais aussi un calcul politique, où la stratégie de *blame*

¹ Le déplacement de focale, des effets des remises en cause des Etats-providence sur les mouvements nationalistes aux effets que ces derniers exercent sur la reconfiguration des politiques sociales, souligne que les mouvements nationalistes influencent les agendas gouvernementaux et, dans certains cas, peuvent même renforcer l'autonomie politique des régions (Béland, Lecours, 2008). Etudiant les principaux mouvements nationalistes en Ecosse, en Belgique et au Québec, Daniel Béland et André Lecours montrent que ces derniers, au prix d'un changement de perspective et d'argumentation, ont intégré les politiques sociales comme un des outils à leur disposition pour construire leur argumentation et gagner de l'audience politique. Celles-ci constituent ainsi un marqueur identitaire au même titre que la langue ou la culture. Ils montrent aussi que les mouvements nationalistes contemporains mettent en avant dans leurs discours et leurs revendications l'idée qu'existe une « (...) *national unit of solidarity where co-nationals have a special obligation to each other's welfare, a situation viewed as being best fulfilled by having control over social policy* » (Béland, Lecours, 2008 : 26). Les politiques de Margaret Thatcher et de John Major ont ainsi conduit les nationalistes écossais à défendre l'idée que les Ecosseis seraient plus progressistes, collectivistes et égalitaires que les Anglais, présentés comme plus attachés au marché et à l'autonomie individuelle.

*avoidance*¹ a toute sa place (Weaver, 1986). En parallèle, les transformations des marchés internationaux et de la capacité de l'Etat à agir exercent aussi leurs effets. A partir des années 1980 en effet, la compétition économique est désormais moins filtrée par la régulation nationale (Keating, 1998). Les régions doivent jouer à plein de leurs avantages, non seulement ceux définis sur un plan strictement économique, mais aussi leurs atouts sociaux et institutionnels. C'est ce qui a été qualifié de « nouveau régionalisme » (Keating, 1998). Les transformations internes aux Etats-providence et les transferts de politiques sociales aux régions s'inscrivent dans la même dynamique. De plus, l'intégration européenne a aussi contribué à renforcer les régions, par l'intermédiaire des politiques de développement du marché (*market making*). Elle l'a aussi fait plus directement, par l'intermédiaire des politiques de cohésion, dont les montants sont croissants, même s'ils restent très inférieurs à ceux qu'y consacrent les Etats nationaux (Ferrera, 2005).

Ces facteurs combinés conduisent non seulement à la saillance et à la visibilité des gouvernements régionaux comme des acteurs politiques et institutionnels, ainsi que comme des espaces d'appartenance, mais aussi à la politisation croissante des enjeux de transferts entre les territoires, ainsi qu'à l'exacerbation des clivages territoriaux. Celle-ci prend la forme de l'opposition entre les zones géographiques « gagnantes » et celles qui sont « perdantes ». Les politiques conduites par les gouvernements régionaux et leur importance croissante paraissent elles-aussi participer à la perturbation de l'intégration territoriale à l'échelle nationale en Europe.

L'évolution des politiques régionales des Etats européens, les réformes des systèmes de protection sociale et la montée en charge des gouvernements régionaux indiquent donc les tensions que connaissent depuis une trentaine d'années les dispositifs d'intégration territoriale existants en Europe. Ces trois évolutions les remettent en question, mais leurs conséquences sur la production d'intégration territoriale restent encore incertaines.

¹ Les hommes politiques, cherchant à se faire réélire, tendent à éviter les récriminations liées aux politiques impopulaires plutôt qu'à revendiquer l'initiative des politiques populaires des électeurs. Cela s'explique par le biais négatif (*negativity bias*) des électeurs, qui les conduisent à être plus sensibles aux pertes, réelles ou potentielles, qu'aux gains (Weaver, 1986).

Plus généralement, la multiplication des mobilisations autour d'inégalités territoriales comme cette triple perturbation des dispositifs d'intégration territoriale soulèvent un certain nombre de questions, pour l'instant largement sans réponses. La saillance politique accrue des inégalités territoriales engage en particulier à s'interroger, d'une part, sur l'évolution des inégalités territoriales sur cette période. Sont-elles plus visibles parce qu'elles se sont accrues ? Ou d'autres explications sont-elles à mobiliser pour rendre compte de leur plus grande importance politique ? D'autre part, on est aussi amenée à s'interroger sur la production de ces inégalités territoriales. Les mobilisations présentées concernent en effet principalement des produits de l'action publique, qu'il s'agisse de biens ou de services publics ou de l'allocation de ressources publiques. Comment l'action publique produit-elle dès lors effectivement les inégalités qui semblent être à l'origine des mobilisations ?

De plus, pour ce qui est de la triple remise en cause des dispositifs d'intégration territoriale en Europe, on peut d'abord se demander si ces dispositifs continuent à fonctionner malgré les perturbations dont ils font l'objet, autrement dit : les politiques d'aménagement de l'Etat et les systèmes de protection sociale continuent-ils à lier ensemble les territoires subnationaux ? Mais on peut aussi se demander si d'autres dispositifs d'intégration territoriale ne se mettent pas en place. Quels sont-ils et comment fonctionnent-ils ?

Ces évolutions contemporaines en Europe, et les questions qu'elles soulèvent, indiquent finalement que des changements fondamentaux ont eu lieu dans les activités de gouvernement dans les territoires, ainsi que dans les effets territoriaux de ces activités de gouvernement. Ces changements renvoient à une dimension centrale des transformations des Etats-nations en Europe, qui concerne leurs frontières territoriales. L'instauration et la consolidation de frontières territoriales extérieures stables, allant de pair avec différents degrés de différenciation territoriale interne, a été l'un des enjeux centraux de la phase de formation des Etats. C'est cela qui semble être affecté dans la période contemporaine, et dont les mobilisations autour des inégalités territoriales et les tensions des dispositifs d'intégration territoriale sont l'indice.

B) Une interrogation sur les politiques régionales, les inégalités régionales et l'intégration territoriale

S'inscrivant dans le cadre général de ce questionnement sur les transformations des frontières territoriales des Etats-nations européens, notre thèse se concentre sur l'action publique des gouvernements régionaux.

Le phénomène régional est désormais présent partout en Europe, dans les pays fédéraux et régionalisés¹, mais aussi dans les pays décentralisés. Les gouvernements régionaux, diversement dotés en responsabilités d'action publique et en ressources financières, produisent des politiques publiques. Ces politiques régionales, conduites à travers l'Europe, perturbent à maints égards les dispositifs d'intégration territoriale existants. Elles sont aussi réputées, selon certains, produire des inégalités entre les régions. Il s'agit là d'autant de raisons de s'intéresser aux politiques régionales afin d'étudier leurs effets sur les frontières territoriales des Etats-nations.

La question de recherche centrale de la thèse peut être formulée ainsi : l'action publique des gouvernements régionaux depuis une trentaine d'années en Europe a-t-elle remis en cause les frontières des Etats-nations ?

Compte-tenu de cette question de recherche, la variable dépendante au centre de la thèse est l'élaboration des politiques régionales. C'est par l'explication de l'élaboration de l'action publique régionale que des éléments de réponse aux effets des politiques régionales sur les inégalités régionales et la production d'intégration territoriale peuvent être collectés. Ce sont les deux questions par lesquelles on peut décliner la question de recherche centrale.

La première de ces questions est celle des effets des politiques des gouvernements régionaux sur les inégalités régionales. Les inégalités régionales sont définies comme les disparités des dispositifs d'action publique dans les différentes régions et comme les différences des *outputs* de l'action publique conduite. Il s'agit de rendre compte de la production des inégalités régionales ainsi définies par l'action publique des gouvernements régionaux. Une perspective qui prend en compte le temps long permet de

¹ Voir les définitions en Annexe n°1.

suivre l'évolution de l'offre d'action publique par les gouvernements régionaux. S'interroger sur les effets des politiques régionales sur les inégalités régionales implique aussi de porter l'attention sur la différenciation de cette offre d'action publique et de ses *outputs* d'une région à une autre, sur le temps long. L'évolution éventuelle de la différenciation territoriale interne des Etats-nations sera ainsi documentée.

La deuxième question soulevée par la thèse est celle des effets des politiques régionales sur l'intégration territoriale, et ainsi sur les frontières extérieures des Etats-nation. Sur la base des travaux de Stefani Bartolini, les dispositifs d'intégration territoriale ont été définis plus haut comme ces dispositifs qui lient ensemble les territoires infranationaux et qui contribuent à faire de ces derniers un ensemble national distinct des autres pays (2005). Dans le cadre de cette thèse, nous nous intéressons à un type particulier de dispositif d'intégration territoriale, qui repose sur l'action publique. Ces dispositifs lient ensemble l'action publique des gouvernements régionaux. L'exemple le plus évident est celui de la législation nationale qui s'impose à ces derniers : en définissant des procédures, des normes ou des standards qui contraignent l'action publique des gouvernements régionaux, leurs politiques publiques sont liées les unes aux autres. Cela contribue bien à la différenciation de l'ensemble national qu'ils forment par rapport aux pays voisins.

Sur cette base, on s'interroge sur les effets des politiques régionales sur l'intégration territoriale. Les politiques régionales peuvent-elles produire de l'intégration territoriale, c'est-à-dire conduire à la mise en place de dispositifs qui lient ensemble l'action publique des différentes régions ? Comment ces dispositifs pourraient-ils être caractérisés et comment opèrent-ils ? Les politiques d'aménagement de l'Etat, les systèmes de protection sociale ou la législation nationale sont des dispositifs d'intégration territoriale qui ont été historiquement définis à l'échelle nationale. Mais cela signifie-t-il pour autant que les dispositifs d'intégration territoriale ne peuvent être définis qu'à l'échelle nationale ? En soulevant la question des effets des politiques régionales sur l'intégration territoriale, on est donc amenée à s'interroger, de manière plus générale, sur la production d'intégration territoriale par l'action publique.

On est aussi conduite, en corolaire, à s'intéresser à la production de fragmentation territoriale par les politiques régionales. Si cette production de fragmentation par l'action

publique des gouvernements régionaux paraît pour certains relever de l'ordre de l'évidence, cela n'est pourtant pas le cas et elle mérite d'être documentée.

La question des effets de l'action publique des gouvernements régionaux sur les frontières extérieures des Etats-nations et sur leur différenciation interne sont deux interrogations distinctes. En particulier, travailler sur l'intégration territoriale n'apporte pas de réponses à la question sur les inégalités territoriales. L'existence de dispositifs d'intégration territoriale, qui lient ensemble l'action publique des régions, n'est pas prédictive du degré d'inégalité régionale. Par exemple, l'existence de politiques centralisées que doivent mettre en œuvre les régions constitue bien un dispositif d'intégration territoriale. Mais si les régions disposent d'importantes marges de manœuvre dans la mise en œuvre de ces politiques, leurs *outputs* peuvent être très différenciés d'une région à une autre. Inversement, l'absence de dispositifs d'intégration territoriale n'implique pas nécessairement un niveau élevé d'inégalités territoriales. Etudiant le cas québécois, Nicola McEwen montre que l'autonomie de politiques publiques de la province québécoise peut aller de pair avec une faible différenciation des dispositifs d'action publique par rapport à ceux des provinces anglophones (McEwen, 2005).

Si la question des effets des politiques des gouvernements régionaux sur les frontières internes et extérieures des Etats-nation sont bien distinctes l'une de l'autre, elles ont toutefois pour point commun le fait que, pour y répondre, l'étude de l'élaboration de l'action publique des régions est centrale. C'est elle qui permet en effet d'expliquer la production des inégalités régionales, comme celle d'intégration ou de fragmentation territoriale par l'action publique des gouvernements régionaux. C'est pourquoi elle constitue la variable dépendante au centre de la thèse.

C) Une analyse comparative et centrée sur les mobilisations

Répondre à la question de recherche au centre de la thèse conduit à s'intéresser aux effets des politiques régionales sur les inégalités et l'intégration territoriales dans différents contextes institutionnels, comme à différents points du temps et de l'espace. La démarche comparative est donc centrale dans l'analyse conduite. Répondre à cette

question de recherche repose aussi sur l'attention portée aux mobilisations d'acteurs, qui sont au centre de l'élaboration de l'action publique des gouvernements régionaux.

1) La comparaison de politiques régionales dans un Etat décentralisé et un Etat fédéral

L'enjeu central de la comparaison de politiques régionales dans un contexte décentralisé et dans un contexte fédéral est d'étudier si, et comment, selon le contexte institutionnel, l'élaboration de l'action publique par les gouvernements régionaux conduit à la mise en place de dispositifs d'intégration territoriale différenciés et à la production d'effets identiques sur les inégalités régionales. On rejoint ainsi les interrogations soulevées par les débats politiques en Europe, qui portent sur le rôle des institutions politiques dans la production des inégalités territoriales. On rejoint surtout certains débats scientifiques, qui opposent à la centralisation la décentralisation et le fédéralisme au regard de l'ampleur des inégalités territoriales produites.

Si on introduit la distinction entre un Etat décentralisé et un Etat fédéral dans l'analyse de la production d'intégration territoriale par l'action publique, c'est que dans la phase de formation des Etats en Europe, celle-ci a été produite différemment par les politiques des Etats, selon leur caractère centralisé ou fédéral (Rokkan *et al.*, 1987). Stein Rokkan montre en effet qu'un des critères qui permettent de rendre compte des dynamiques d'unification ou de fédéralisation des institutions politiques en Europe sont les politiques institutionnelles des Etats. Il montre en particulier que les modalités de contrôle des périphéries par le centre ont été de nature différente. Puisque dans leur phase de formation les politiques des Etats fédéraux et centralisés n'ont pas mis en place les mêmes dispositifs d'intégration territoriale, on peut dès lors se demander ce qu'il en est dans la période contemporaine : dans quelle mesure la forme des institutions politiques influence-t-elle la production d'intégration territoriale par l'action publique ? Plus exactement, les politiques régionales dans des contextes décentralisés et fédéraux conduisent-elles à la mise en place de dispositifs d'intégration territoriale différents ? Ou peut-on au contraire dégager des régularités dans la manière dont les politiques régionales produisent de l'intégration ou de la fragmentation territoriale, où la forme prise par les institutions jouerait dans un deuxième temps ?

Prendre en considération des contextes décentralisés et fédéraux est aussi utile pour rendre compte des effets des politiques régionales sur les inégalités territoriales. En effet, une partie de la littérature, à laquelle on s'intéresse au chapitre 1, tend à soutenir que les politiques régionales produisent plus d'inégalités que les politiques conduites par les Etats centraux. La comparaison des effets des politiques régionales dans deux contextes institutionnels différents permettra de documenter la pertinence de cette affirmation. La comparaison de politiques régionales dans un Etat décentralisé et dans un Etat fédéral permet aussi de s'interroger sur les modalités de production des inégalités régionales dans ces deux contextes institutionnels.

2) La comparaison au cœur du dispositif de preuves : la notion de mécanisme

S'intéresser aux politiques régionales dans des contextes décentralisé et fédéral n'apporte qu'une partie des réponses à la question de recherche de cette thèse. La notion de mécanisme permet de les compléter. Elle est utilisée comme un outil qui permet de documenter les effets de l'action publique régionale sur les inégalités et l'intégration territoriales à différents moments du temps et de l'espace.

Cette notion est un outil analytique qui permet de rendre compte de l'élaboration des politiques régionales. Au-delà des différences de conceptualisation de cette notion, celle-ci place en effet en son centre une démarche explicative (Elster, 2007 ; Hedström, Swedberg, 1998 ; Chandra, 2008). Elle permet ainsi de décomposer comment, et dans quelles conditions, une variable opère dans une variété de situations. La notion de mécanisme permet donc d'aller au-delà de la seule identification de la présence de cette variable dans l'analyse d'un phénomène, ce à quoi l'analyse par corrélation est souvent accusée de se résumer.

Si le refus d'une démarche centrée sur la corrélation est le fait de tous ceux qui utilisent la notion de mécanisme, un point fait toutefois l'objet de débats dans la littérature (Fourot, 2009) : existe-t-il des types limités de mécanismes que l'analyse scientifique aurait pour charge de construire et d'identifier dans la réalité ? C'est la démarche adoptée par un certain nombre d'auteurs. Charles Tilly identifie ainsi quatre mécanismes invariants par lesquels les inégalités sociales qu'il étudie sont produites et

reproduites (1998). L'exploitation (*exploitation*) et l'accumulation des opportunités et des chances (*opportunity hoarding*) permettent de rendre compte de la production de ces inégalités¹. L'émulation (*emulation*) et l'adaptation (*adaptation*) assurent, quant à eux, la reproduction et la diffusion des inégalités générées par ces deux premiers mécanismes². Si l'élaboration de ces mécanismes permet de développer une analyse plus sophistiquée et plus précise que celle qui repose sur la seule corrélation, ce type de démarche nous paraît pourtant se situer à un niveau de généralisation trop élevé pour permettre une appréhension précise de la réalité empirique examinée.

Avec d'autres auteurs (notamment Earl, 2008), on estime qu'il est possible de produire des généralisations de moyenne portée (Merton, 1957) à partir de la notion de mécanisme qui permettent, à la fois, de rendre compte assez précisément de situations empiriques diverses et de s'attacher à identifier, et à mettre en avant, les logiques communes qui les caractérisent. On propose donc de « descendre d'un cran » dans la capacité de généralisation, mais d'augmenter d'un niveau le degré de précision de l'analyse empirique. Dans cette perspective ainsi, il semble que seule la comparaison d'un même objet de recherche, à différents points du temps et de l'espace, permet de montrer qu'une certaine variable opère éventuellement d'une manière similaire, ce qui permet la construction de mécanismes. Ces derniers peuvent ensuite correspondre à des mécanismes déjà construits, mais il nous semble donc que ce constat doit succéder à l'enquête empirique, et non la précéder.

Par exemple, centré sur l'étude de la variable « intervention de l'Etat », le chapitre 3 s'attache à montrer que l'intervention des acteurs étatiques en France, depuis 1982, et en Allemagne, depuis 1969, aux périodes et pour les versants des politiques régionales étudiés sur lesquelles elle s'exerce, opère selon un même schéma explicatif dans les deux cas. C'est sur cette base que le mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de

¹ L'exploitation « *operates when powerful, connected people command resources from which they draw significantly increased returns by coordinating the effort of outsiders whom they exclude from the full value added by that effort* » (Tilly, 1998 : 10). Le mécanisme de *opportunity hoarding* « *operates when members of a categorically bounded network acquire access to a resource that is valuable, renewable, subject to monopoly, supportive of network activities and enhanced by the network's modus operandi* » (Tilly, 1998 : 10).

² L'émulation consiste en « *the copying of established organizational models and/or the transplanting of existing social relations from one setting to another* » (Tilly, 1998 : 10). L'adaptation, pour sa part, reside dans « *the elaboration of daily routines such as mutual aid, political influence, courtship, and information gathering on the basis of categorically unequal structures* » (Tilly, 1998 : 10).

l'Etat peut être construit. De manière générale, le rôle et les effets de plusieurs variables sur l'élaboration des politiques régionales sont envisagés dans la thèse : l'intervention de l'Etat, l'opposition des régions à l'Etat, la couleur politique des gouvernements régionaux, l'existence d'organismes d'auto-régulation des régions et la compétition entre les régions. Ces variables indépendantes sont présentées avec plus de détails plus loin.

La notion de mécanisme incite aussi à être attentif aux effets produits par une variable et la manière dont elle opère. Elle conduit à s'intéresser aux éventuelles régularités de ces effets.

Sur ce point aussi, la littérature consacrée aux mécanismes présente une ligne de clivage important (Fourot, 2009). Certains défendent en effet qu'un même mécanisme peut produire des effets variables. C'est en particulier le cas de Jon Elster, qui considère que « *mechanisms are frequently occurring and easily recognizable causal patterns that are triggered under generally unknown conditions or with indeterminate consequences* » (Elster, 2007 : 36). Avec d'autres (Earl, 2008), nous considérons en revanche qu'un même mécanisme qui s'enclenche à différents points du temps et de l'espace produit des effets similaires. L'intérêt de la notion de mécanisme réside selon nous en ce qu'elle permet à la fois de caractériser la manière dont une variable opère dans une variété de situations et les effets que cela produit.

Notre analyse se concentre ainsi sur la construction de mécanismes d'intégration territoriale à partir des matériaux empiriques recueillis. Par rapport aux dispositifs d'intégration territoriale dont il a été question jusqu'à présent, la différence est que les mécanismes permettent non seulement de décrire les effets, la production d'intégration territoriale par l'action publique, mais aussi d'expliquer leur production. Chacun des mécanismes que la thèse permet de construire se caractérise donc par un effet similaire dans tous les cas où ils s'appliquent : la production d'intégration territoriale.

Par conséquent, un mécanisme peut être construit dès lors qu'on peut, à partir de la comparaison de situations différentes, dégager des régularités dans les conditions dans lesquelles joue une variable, la manière dont elle opère et les effets qu'elle produit. C'est en cela que la notion de mécanisme constitue un outil de généralisation de moyenne portée particulièrement intéressant pour les sciences sociales, dans la mesure où il permet d'articuler un degré de précision empirique à une ambition de généralisation.

L'utilisation que nous faisons de la notion de mécanisme nous amène à souscrire à la définition des mécanismes proposée par Jennifer Earl (2008).

« Pre-condition: We must be able to identify what the elements versus the mechanism are in the explanation so we can study the mechanism (what's X, Y, and the mechanism that links them?). Criteria 1: We must show that relations among elements were changed (a method should show X and Y changed). Criteria 2: We must show that some event or process (the mechanism) was responsible for altering that relationship (...); and Criteria 3: We must show that the same process would alter relationships between these elements identically or similarly in a variety of situations (...) » (Earl, 2008 : 356).

Dans notre analyse ainsi, les mécanismes d'intégration territoriale construits articulent la manière et les conditions dans lesquelles les variables indépendantes (X) interviennent dans l'élaboration de l'action publique régionale (Y) et produisent de l'intégration territoriale. Ils constituent donc un outil d'analyse du matériau empirique recueilli, et sont aussi au cœur du dispositif de preuve, en ce qu'ils permettent de démontrer les résultats obtenus et de conduire à une certaine généralisation.

Parce qu'ils reposent sur l'observation de régularités dans les conditions et la manière dont opère une variable et les effets qu'elle produit, il n'est pas toujours possible de construire des mécanismes, à l'échelle d'un pays, d'une période ou dans deux contextes institutionnels. La construction d'un mécanisme d'intégration territoriale est donc en soi un résultat de recherche. L'impossibilité d'en construire un en est aussi un, dans la mesure où cela peut conduire à montrer, par exemple, qu'une variable ne joue pas dans différents contextes ou que son intervention produit des effets différents selon les situations.

La notion de mécanisme telle que nous nous proposons de l'utiliser est donc un outil qui place en son centre la comparaison des situations empiriques étudiées et dont les apports en termes de démonstration de la preuve sont riches.

3) L'attention aux mobilisations des acteurs

L'élaboration de l'action publique des gouvernements régionaux est au centre de notre analyse. Les mobilisations des acteurs constituent l'angle d'approche privilégié grâce auquel on va l'étudier. On s'inscrit ainsi dans une perspective de sociologie de l'action publique « *où sont prises en compte à la fois les actions des institutions publiques et celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans des interdépendances multiples, au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulation des activités collectives (...)* » (Commaille, 2004 : 413). Les gouvernements régionaux, les acteurs étatiques, les syndicats enseignants sont quelques uns des acteurs dont les mobilisations, collectives ou individuelles, sont considérées.

Avant d'aller plus avant dans la présentation de l'intérêt de travailler à partir des mobilisations des acteurs, on doit souligner que l'entrée par les institutions ne constitue pas la clé d'analyse qui est privilégiée dans cette recherche. De très nombreux travaux abordent la question des effets des gouvernements régionaux sur les inégalités régionales et les dispositifs d'intégration territoriale à partir de la forme prise par les institutions politiques formelles. Ils opposent en particulier la centralisation et le fédéralisme à propos de leurs effets. La première partie de la thèse est consacrée à leur étude précise. On va voir qu'ils soulèvent un certain nombre de problèmes et de difficultés qui ont conduit à ne pas faire des institutions formelles le point d'entrée de l'analyse. Il va en particulier être montré que cette approche ne permet pas de rendre compte du fonctionnement effectif des dispositifs d'intégration territoriale ni de la production des inégalités régionales¹. Un angle d'approche néo-institutionnaliste historique n'a pas non plus fourni la grille d'analyse de la thèse. L'un des cas qui a été étudié est un cas de construction d'institutions politiques, non seulement formelles, l'institution régionale, mais aussi de règles du jeu et de manière de faire. L'approche centrée sur les institutions au sens du néo-institutionnalisme historique tend à mettre l'accent sur la reproduction ou le changement d'institutions « déjà là » (Steinmo, Thelen, Longstreth, 1992). En revanche, l'approche centrée sur les mobilisations des acteurs a paru particulièrement à même de

¹ Les institutions politiques formelles restent intégrées à l'analyse, en ce qu'elles contribuent, par exemple, à définir certaines des ressources dont disposent les acteurs pour se mobiliser.

rendre compte de la construction progressive de ces règles du jeu et de leur stabilisation dans le temps. L'accent a donc été mis sur l'articulation entre les acteurs et leurs mobilisations, et l'élaboration de l'action publique.

Venons en donc aux mobilisations des acteurs. Elles sont définies par les intérêts des acteurs à se mobiliser, les ressources qu'ils mobilisent et leur mode d'action.

Les intérêts des acteurs à se mobiliser est une catégorie d'analyse qui inclut à la fois les objectifs et les finalités que les acteurs assignent à leurs mobilisations et les motivations qui les incitent plus généralement à se mobiliser. Dans cette dernière catégorie entrent ainsi les représentations relatives aux « *principes généraux qui définissent l'orientation d'ensemble d'une politique publique* », mais aussi les « *grilles d'interprétation de la réalité (décodage) correspondant à un diagnostic sur lequel se fonde cette orientation* » et enfin « *des raisonnements et des argumentaires qui légitiment l'orientation souhaitée de l'action publique* » (Hassenteufel, 2008 : 109).

Les ressources des acteurs forment le support de leurs mobilisations. Elles peuvent être définies « *comme les moyens qui offrent aux acteurs une capacité d'agir (...)* » (Grossman, Saurugger, 2006 : 14). Elles sont de plusieurs ordres : juridiques, financières, en termes de connaissances, notamment. Elles peuvent être utilisées collectivement ou individuellement par les acteurs mobilisés.

Les modes d'action correspondent aux modalités pratiques par lesquelles les acteurs mobilisés présentent leurs intérêts à se mobiliser en s'appuyant sur leurs ressources. Ils peuvent être définis « *comme une manière de (...) mettre en valeur [les ressources] en vue d'influencer les décisions politiques* » (Grossman, Saurugger, 2006 : 16). Il peut s'agir par exemple de la négociation, de l'imposition ou de la publicisation.

L'angle d'approche par les mobilisations des acteurs paraît particulièrement pertinent pour rendre compte, sur un plan empirique, des matériaux collectés. Comme vont le montrer les chapitres de la thèse, l'élaboration des politiques régionales étudiées peut en effet s'interpréter comme le produit des mobilisations d'une pluralité d'acteurs, en premier lieu les gouvernements régionaux.

Sur le plan analytique, partir des mobilisations des acteurs pour rendre compte de l'élaboration de l'action publique régionale présente plusieurs apports heuristiques. Le premier d'entre eux est que cet angle d'approche n'assigne pas *a priori* de rôles aux acteurs. En particulier, il ne suppose pas que les gouvernements régionaux sont les réceptacles passifs des mobilisations des acteurs étatiques : ils peuvent eux-mêmes se mobiliser, et on va montrer qu'ils le font effectivement.

Ensuite, la notion de mobilisation permet d'avoir une conception élargie des ressources des acteurs considérés, qui se définissent non seulement par rapport à celles des autres acteurs mais aussi en situation. Leur force respective dépend donc du contexte. On peut ainsi, dans certains cas, constater des choses assez surprenantes. Par exemple, dans le chapitre 7, on voit des acteurs *a priori* peu puissants dont les idées sont reprises assez largement par les gouvernements régionaux.

De plus, cette approche par les mobilisations permet d'articuler différentes temporalités : celles des mobilisations des acteurs, qui sont pour certaines ponctuelles, et qui pour d'autres s'inscrivent dans le temps long, mais aussi celles de leurs effets sur l'élaboration de l'action publique. En particulier, travailler à partir des mobilisations des acteurs permet d'expliquer, à la fois, le changement et l'inertie de la production de l'action publique. Cette approche contribue notamment à l'étude de la production de l'inertie et de la dépendance au sentier, en permettant de documenter dans quelles conditions, comment et avec quels effets certains acteurs se mobilisent pour que l'action publique produite ne change pas.

Enfin, travailler sur les mobilisations des acteurs permet aussi de saisir comment celles-ci peuvent avoir des effets structurants sur les inégalités et l'intégration territoriales, par la sédimentation sur le long terme des *outputs* des politiques publiques et de manière de produire l'action publique régionale.

L'étude de l'action publique à partir des mobilisations des acteurs présente donc pour notre objet d'étude un intérêt à la fois descriptif et explicatif. Cette approche permet en particulier d'internaliser l'explication de l'élaboration de l'action publique, de son changement comme de son inertie, mais aussi de ses *outputs*, ainsi que de documenter les effets de son élaboration sur la production ou non d'intégration territoriale.

D) Les hypothèses

Afin de répondre à la question de recherche centrale de cette thèse, qui porte sur les effets des politiques régionales sur les frontières des Etats-nations en Europe, six hypothèses sont développées. Elles sont démontrées dans les chapitres qui constituent le corps de cette thèse, sur la base des choix analytiques qui ont été présentés, notamment à partir de la notion de mécanisme.

La première hypothèse de la thèse porte sur l'approche à adopter pour étudier l'intégration et les inégalités régionales. Toute une littérature existe sur ces questions, qui est centrée sur la forme prise par les institutions politiques, à savoir la centralisation et le fédéralisme. L'hypothèse qui est au cœur de la première partie vise à montrer que l'approche par l'analyse de l'action publique présente toutefois des apports heuristiques plus importants pour étudier le fonctionnement des dispositifs d'intégration territoriale et la production des inégalités régionales. Elle peut être formulée ainsi : c'est l'étude des politiques publiques insérées dans un contexte institutionnel donné, et non celle de la forme prise par les institutions politiques en soi, qui constitue l'angle d'approche le plus fructueux des inégalités entre les régions et de la production d'intégration territoriale (chapitres 1 et 2).

Les deux hypothèses suivantes concernent les relations entre les politiques régionales d'éducation et l'Etat. Lorsque l'on s'intéresse à la production d'intégration territoriale par les politiques régionales, l'hypothèse que l'on peut faire est que cela s'explique par l'intervention des acteurs étatiques sur ces politiques. L'intervention de l'Etat est ainsi la variable considérée dans la deuxième hypothèse, qui suppose que dans la période contemporaine, l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales produit bien de l'intégration territoriale. Mais elle suppose aussi que l'Etat intervient de manière circonscrite sur les politiques régionales et que son intervention se traduit par une réduction peu importante des inégalités régionales (chapitre 3). La troisième hypothèse de la thèse renverse cette perspective, en supposant que les politiques conduites par les régions contre l'Etat produisent elles-aussi de l'intégration territoriale. Elles concernent des versants importants de l'intervention des régions en matière d'éducation et réduisent fortement les inégalités régionales. L'opposition des régions à l'Etat est ici la variable considérée (chapitre 4).

Les hypothèses suivantes de la thèse s'attachent à étudier la perspective ouverte dans le chapitre 4, et à explorer les logiques politiques par lesquelles les politiques régionales, dans leur phase d'élaboration, peuvent être productrices d'intégration territoriale et réduire les inégalités régionales. La littérature conduit à développer des attentes contradictoires sur les effets des variables qui sont au centre des hypothèses qui suivent. La quatrième hypothèse est centrée sur la couleur politique des gouvernements régionaux dans le cadre d'un système partisan national. Elle peut être formulée ainsi : dans le cadre d'un système partisan national, la couleur politique des gouvernements régionaux peut conduire à la production d'intégration territoriale et à une certaine diminution des inégalités régionales à condition que les mobilisations des gouvernements régionaux relaient des intérêts définis en termes partisans (chapitre 5). Au cœur de la cinquième hypothèse de la thèse se trouve l'auto-régulation des régions et l'existence d'organismes de coordination de leurs politiques scolaires : celles-ci peuvent conduire à la production d'intégration territoriale et à une certaine réduction des inégalités régionales lorsque l'intérêt collectif des régions à coordonner leurs politiques scolaires dépasse leurs intérêts individuels à conserver le maximum d'autonomie dans l'élaboration de ces politiques (chapitre 6). La dernière hypothèse de la thèse s'intéresse à la compétition entre les régions. Cette hypothèse suppose que lorsqu'elle porte sur le traitement de problèmes de politique publique, la compétition entre les régions peut conduire à la production d'intégration territoriale et à la diminution des inégalités territoriales (chapitre 7).

E) L'enquête : les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004)

Ayant présenté la question de recherche, les choix analytiques qui guident son traitement et les hypothèses au cœur de la démonstration, il s'agit désormais de présenter l'opérationnalisation que l'on en propose. L'objet empirique de notre recherche, les méthodes et les terrains d'enquête, ainsi que les caractéristiques principales des matériaux recueillis sont au centre des paragraphes qui suivent.

1) Comparer les politiques régionales d'éducation des conseils régionaux et des *Länder*

L'enquête que nous avons réalisée porte sur les politiques régionales d'éducation en France depuis 1982 et en Allemagne depuis 1969.

a) L'action publique régionale en France et en Allemagne

Au centre de notre enquête empirique se trouve la comparaison de politiques régionales en France et en Allemagne. Ces deux pays ont été choisis pour plusieurs raisons. Chacun d'eux correspond, d'abord, à l'un des types des institutions politiques que nous comparons : la France est un pays décentralisé et l'Allemagne est un pays fédéral.

La France est le pays où historiquement le principe et la pratique de la centralisation des institutions et du pouvoir politique ont émergé et se sont développés (Fauchois, 1988 ; Ozouf, 1988). Mais depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, la France est dotée d'un nouvel échelon de gouvernement, les régions, qui sont devenues à l'occasion de ces lois des collectivités territoriales de plein droit, dotées d'une assemblée élue au suffrage universel¹. De plus, depuis la réforme constitutionnelle de 2003, son organisation territoriale est reconnue comme décentralisée.

L'Allemagne, pour sa part, est l'un des premiers pays européens à avoir adopté une structure fédérale. Depuis l'unification nationale sous la domination de la Prusse en 1871, et à l'exception de la dictature nationale-socialiste, ce pays a toujours été caractérisé par des institutions fédérales.

¹ Mais l'histoire de la régionalisation en France ne débute pas avec le premier septennat de François Mitterrand. Une de ses étapes importantes est la création en 1972 des Etablissements publics régionaux en 1972 (EPR). Leur rôle était principalement consultatif et ils n'intervenaient que sur un nombre limité de domaines de politique publique. Les EPR produisaient des études sur le développement économique et régional, émettaient des avis sur le choix et la cohérence des investissements publics, ou encore participaient au financement d'équipements publics ayant une dimension régionale. Leurs ressources fiscales étaient extrêmement limitées. Pourtant, les EPR ont progressivement permis la formulation d'un intérêt régional. De plus, les membres des EPR, les maires de grandes villes, des députés et des sénateurs, ont permis à ces établissements de gagner une certaine légitimité politique. Au cours des années 1970, ils ont gagné en importance dans les décisions d'allocation budgétaire de l'Etat pour l'investissement et l'aménagement et leurs budgets ont progressivement augmenté.

De plus, ces deux pays présentent des niveaux similaires de développement socio-économiques mais aussi de solidité des institutions politiques, qui font que la comparaison des politiques régionales s'effectue sur des bases identiques. Les résultats de l'enquête empirique ne pourront pas, dans cette perspective, être imputés à des différences dans les conditions matérielles ou d'exercice du pouvoir.

Enfin, une dernière raison a présidé au choix de la France et de l'Allemagne. Il s'agit du fait que, en dépit des apparences, ces deux pays souffrent d'un certain désintérêt de la littérature qui s'intéresse aux questions territoriales en Europe. Plus exactement, ces pays se trouvent fréquemment exclus des comparaisons internationales, comme si leurs particularités les empêchaient d'être comparés à d'autres pays européens. La justification que proposent Michael Keating et Nicola McEwen de la mise à l'écart de la France du numéro de *Regional and Federal Studies* qu'ils coordonnent sur les politiques régionales décentralisées reflète à cet égard une prise de position plus générale dans la littérature, qui est par ailleurs empiriquement fautive, on va le voir : « *It thus excludes (...) cases like France, where regions have rather restricted functional roles (...)* » (Keating, McEwen, 2005 : 413). De la même façon, l'Allemagne est souvent présentée comme un type de fédéralisme très particulier, où les régions n'auraient quasiment plus aucune marge de manœuvre propre compte-tenu des compétences de politique publique étendues du gouvernement fédéral. La conséquence de ce désintérêt comparatif à l'encontre de la France et de l'Allemagne est que, pour chacun de ces deux pays, on sait finalement peu de choses sur des sujets qui sont centraux pour la littérature comparée sur les questions territoriales. Les inclure dans une comparaison entre un Etat décentralisé et un Etat fédéral permet ainsi de remédier à ce manque relatif de connaissances à leur sujet.

b) Les politiques d'éducation des régions en France depuis 1982 et en Allemagne depuis 1969

Dans le cadre de cette comparaison France-Allemagne, ce sont les politiques régionales d'éducation qui font l'objet de l'investigation empirique au centre de la thèse. Le choix de ce secteur d'action publique repose sur plusieurs motivations.

La première est que dans les cas français et allemand, l'éducation est une compétence importante et un domaine d'intervention privilégié des gouvernements régionaux. En France, l'éducation est l'une des premières responsabilités de politique publique qui ont été transférées aux conseils régionaux à l'occasion des lois de décentralisation de 1982-1983. Il s'agit, en outre, d'une compétence qui a mobilisé des parts très importantes des budgets régionaux sur les trente dernières années¹. En Allemagne, l'éducation fait partie des compétences exclusives des régions depuis la création de la République fédérale. On parle de la *Kulturhoheit* des régions allemandes pour qualifier cette situation, c'est-à-dire de leur souveraineté culturelle. L'intervention des régions dans le domaine scolaire a acquis une signification particulière pour elles au fil de la deuxième moitié du XXème siècle et du renforcement de la dimension coopérative du fédéralisme. Elle est devenue la seule compétence exclusive des régions, qu'elles ne partagent pas avec le gouvernement fédéral². En France comme en Allemagne ainsi, les politiques d'éducation des régions occupent un rôle central dans leur action publique.

De plus, dans ces deux pays, la répartition des compétences en matière d'éducation constitue un enjeu politique et institutionnel, objet de tensions entre le gouvernement national et les gouvernements régionaux. Dans le cas français, l'éducation est largement pensée par les acteurs étatiques comme constituant un domaine où la centralisation est le seul moyen de garantir l'égalité de tous face à l'école, ce que les régions contestent en partie. Dans le cas allemand, au cours de la deuxième moitié du XXème siècle, le gouvernement fédéral a tenté de se prévaloir d'un droit d'intervention élargie contre les régions, qui défendent l'idée que leur *Kulturhoheit* constitue le socle de leur souveraineté d'états fédérés.

En France et en Allemagne, l'éducation semble donc tenir un rôle comparable relativement dans l'action publique des régions et susciter des enjeux politiques et institutionnels de même ordre. C'est pour ces raisons que ce secteur d'action publique a été choisi. Plus exactement, nous travaillons en France sur les politiques régionales en faveur des lycées et en Allemagne sur les politiques régionales concernant l'enseignement

¹ Cf. chapitre 4.

² A l'exception de la compétence de planification scolaire que le gouvernement fédéral et les régions ont formellement partagé de 1969 et 2008.

secondaire. Dans les deux pays est exclue de l'analyse l'étude de la formation générale dispensée dans le cadre de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

La période sur laquelle se concentre l'enquête en France débute en 1982 et en Allemagne en 1969. Dans les deux, cas elle se termine en 2004. Les périodes 1945-1982 en France et 1945-1969 en Allemagne sont aussi examinées, de manière toutefois moins approfondie.

1982 et 1969 sont respectivement les dates d'un changement institutionnel majeur en France et en Allemagne, et dans le secteur de l'éducation en particulier : en 1982, les régions françaises se voient attribuer des responsabilités relatives aux lycées, et en 1969, le gouvernement fédéral allemand se voit attribuer une compétence relative à la planification scolaire, qu'il partage avec les régions. Ces points de départ ont été choisis, d'abord, parce qu'ils permettent une analyse comparée des effets des politiques régionales d'éducation par rapport à celles de l'Etat. Ensuite, les périodes 1982-2004 en France et 1969-2004 en Allemagne permettent le développement d'une analyse située dans le temps long. Cette perspective temporelle est indispensable pour appréhender le fonctionnement de dispositifs d'intégration territoriale et les effets de l'action publique sur les inégalités régionales.

Précisons maintenant quelles sont les évolutions introduites en 1982 en France et en 1969 en Allemagne.

Commençons par le cas français. La loi du 22 juillet 1983, modifiée notamment par celle du 25 janvier 1985¹ introduit une certaine décentralisation dans le domaine éducatif. L'Etat conserve la responsabilité de la formation et de la rémunération des enseignants, ainsi que de la définition et du contrôle des programmes scolaires (Hatzfeld, 1991 : 32), tandis que les collectivités territoriales se voient confier la responsabilité de « *la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement* »² des établissements scolaires. Les conseils municipaux sont désormais responsables des écoles élémentaires et maternelles, les conseils généraux des collèges et

¹ Loi n°83-663 et loi n°85-97.

² Article 14 de la loi du 22 juillet 1983.

les conseils régionaux des lycées et des établissements publics assimilés¹. De plus, les conseils régionaux se voient attribuer des compétences de planification scolaire². Le schéma régional des formations vise à définir les équipements scolaires ainsi que les besoins de formation des lycées et des collèges (SPF). Il porte sur les propositions d'ouverture de sections, de mises en place de nouvelles formations, etc., de l'enseignement public comme de l'enseignement privé. Les conseils régionaux doivent s'appuyer sur les conseils généraux et les communes pour l'élaborer, et doivent viser en théorie la cohérence avec l'action de l'Etat. Les régions sont aussi chargées de la planification des investissements nécessaires dans les lycées dans le cadre du programme prévisionnel des investissements (PPI). Ces programmes prévisionnels sont supposés assurer la mise en œuvre du schéma prévisionnel des formations. Ils définissent la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves. Ils sont arrêtés après accord de chacune des collectivités concernés par les projets situés sur leur territoire³.

Pour ce qui est des équipements pédagogiques des lycées, formellement l'Etat est responsable du premier équipement en matériel réalisé dans le cadre d'un programme d'intérêt national, correspondant à l'introduction de nouvelles technologies ou à la fourniture de matériels spécialisés indispensables à la rénovation des enseignements⁴.

En contrepartie du transfert de ces compétences, les collectivités se voient attribuer des dotations de transfert au titre du fonctionnement et de l'investissement des

¹ Les établissements privés d'enseignement secondaire sous contrat d'association avec l'Etat sont aussi concernés par le transfert de compétences. Les conseils généraux et régionaux participent désormais au financement des dépenses de fonctionnement matériel de ces établissements. L'enseignement agricole est lui aussi concerné par les transferts. Les lycées d'enseignement général et technique agricoles (LEGTA), les lycées professionnels agricoles (LPA), les centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA), les centres de formation des apprentis (CFA) passent sous la tutelle des conseils régionaux. Les services déconcentrés de l'Etat compétents sont les directions régionales de l'agriculture et de la forêt. Certains établissements scolaires du second degré ne sont pas concernés par les transferts.

² Article 32 de la loi du 22 juillet 1983.

³ L'accord des départements et des communes concernés doit ainsi être obtenu. Formellement, sur la base de ces documents, le préfet de région arrête, sur proposition du recteur, la liste des opérations que l'Etat s'engage à pourvoir en postes. Sur cette même base, le recteur décide de la définition de la structure pédagogique des établissements, les sections, les options, les spécialités, etc. (Périé, 1987). Dans les faits, les préfets n'interviennent pas dans les processus de décisions, et en sont largement exclus (Cour des comptes, 1995).

⁴ Décret du 25 février 1985. Ces plans sont intégrés à notre enquête empirique par l'intermédiaire des politiques patrimoniale et d'équipement auxquelles ils ont donné lieu.

établissements. Les conseils régionaux bénéficient ainsi de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), au titre des investissements, et de la dotation globale de décentralisation (DGD), au titre du fonctionnement des établissements scolaires. La répartition de la DRES entre les régions par le ministère de l'Intérieur est effectuée à partir de critères physiques prenant en compte la capacité d'accueil des établissements et l'évolution de la population scolarisable.

Poursuivons par le cas de l'Allemagne. En 1969 est adoptée une réforme constitutionnelle, qui est le produit formel de la Grande Coalition au *Bundestag* (1966-1969), mais aussi d'une coalition informelle entre le gouvernement fédéral et la majorité des gouvernements régionaux, dirigés par le parti socialiste (*SPD*) comme les partis d'union (*CDU/CSU*). Cette réforme introduit des tâches communes au gouvernement fédéral et aux régions (*Gemeinschaftsaufgaben*), et notamment la compétence de planification scolaire. Son introduction ne remet pas en cause le reste de la répartition des compétences en matière scolaire, pour lesquelles les régions demeurent les seules responsables. En Allemagne ainsi, les régions sont chargées du financement des politiques scolaires, de l'élaboration des programmes scolaires, de l'organisation des systèmes scolaires, de la définition des modalités des examens, de la formation du recrutement et de la formation des enseignants, etc.¹.

L'ampleur des compétences dont disposent les régions françaises et les régions allemandes dans le domaine de l'éducation est différente. Formellement en effet, les *Länder* sont responsables de tous les aspects des systèmes scolaires, tandis que la responsabilité des conseils régionaux se concentre sur l'un de ses versants, les conditions matérielles d'enseignement.

¹ A l'occasion de la réforme de 1969, le gouvernement fédéral a acquis des compétences en matière d'enseignement supérieur, de recherche et de formation professionnelle. L'une des compétences partagées inscrites dans les articles 91a et 91b de la Loi fondamentale porte ainsi sur l'extension et la construction des universités. Un organisme de planification a été mis en place suite à la réforme de 1969. De plus, dans le cadre de la réforme constitutionnelle de 1969, le *Bund* a acquis des compétences dans le cadre de la législation concurrente en matière de soutien à la recherche scientifique et pour ce qui regarde la formulation de lois cadre pour l'enseignement supérieur dans certaines conditions. Enfin, depuis la réforme de 1969, le *Bund* a des responsabilités partagées avec les *Länder* pour ce qui concerne la partie professionnelle du système dual de formation professionnelle, et la réglementation des aides financières à la formation (*Ausbildungsbeihilfen*).

La comparaison proposée dans la thèse n'est donc pas une comparaison terme à terme qui relèverait de l'ordre de l'évidence. Comme le souligne Patrick Hassenteufel, il n'y a « *pas de comparaison sans comparabilité* », et celle-ci n'est pas une donnée mais est construite par l'analyse (Hassenteufel, 2000 : 110). Cette thèse porte sur les effets de politiques régionales sur l'intégration et les inégalités territoriales dans deux contextes institutionnels différents que sont la France et l'Allemagne. Ce qui importe donc est de comparer des politiques régionales qui présentent des caractéristiques similaires à l'échelle des activités de gouvernement des régions et qui suscitent aussi le même type d'enjeux politiques et institutionnels. C'est bien le cas des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne. En soi, on aurait pu choisir de comparer des politiques différentes dans chacun des pays à condition qu'elles aient la même importance pour les gouvernements régionaux et qu'elles suscitent le même type de rapport avec l'Etat. Il est toutefois avantageux de comparer la même politique car cela permet d'éviter « l'effet secteur ».

L'objet empirique au centre de la thèse est donc les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne depuis 1982 et 1969. Cet objet d'étude ne comporte pas de dimension européenne. Sur le plan formel, les institutions européennes ne disposent pas de compétences en matière scolaire¹. Leurs mesures se sont concentrées sur la reconnaissance des diplômes, dans le cadre de la construction du marché commun (Stern, 2000). La question des effets de l'Europe, ou la participation des institutions européennes, d'une manière ou d'une autre, à l'élaboration des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne ne se pose donc pas dans le cas de notre objet d'étude empirique.

2) Terrains, méthodes d'enquête et matériaux collectés

Pour poursuivre la présentation du traitement empirique de la question de recherche au centre de cette thèse et de l'opérationnalisation des hypothèses, il reste à présenter les terrains et les méthodes d'enquête ainsi que le type de matériaux qui ont été collectés.

¹ Les articles 127 à 129 du Traité de Maastricht portent sur l'élaboration d'une politique européenne de l'éducation. Mais cela prend principalement la forme de soutien à des projets ou la formulation de recommandations générales.

a) L'asymétrie de l'enquête empirique en France et en Allemagne

L'objet empirique au cœur de cette thèse, les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne, présente la particularité de n'avoir été que très peu étudié. Dans le cas allemand, les travaux qui portent sur les systèmes scolaires régionaux ou les politiques scolaires dans toute l'Allemagne, sont souvent anciens et privilégient un angle d'approche centré sur le fonctionnement des institutions formelles. En revanche, les études monographiques adoptant des angles d'approches très divers sont extrêmement nombreuses. Elles sont produites et publiées par des organismes d'étude régionaux dépendants des ministères régionaux de l'éducation. Ces études représentent un volume très important de données qui ne sont absolument pas comparables d'une région à une autre, puisqu'elles ont été pour la plupart produites pour répondre à des questions que se posait chaque gouvernement régional à des périodes différentes. Ce n'est que très récemment que les politiques scolaires en Allemagne ont été réinvesties dans le cadre d'analyses comparées des onze, puis seize, systèmes scolaires régionaux (Wolf, 2006 ; Stern, 2000 ; von Below, 2002 ; Freitag, Schlicht, 2009). Afin de circonscrire le champ de l'investigation empirique, immense sans cela puisqu'il s'agit de systèmes scolaires complets dans chacune des régions, on a été conduit à se concentrer tout particulièrement sur la question de la structure des systèmes scolaires et sur celle de l'unification des programmes scolaires et du contenu des enseignements.

Dans le cas français, les recherches existantes sur les politiques régionales d'éducation sont en nombre encore plus réduit. Un seul article, qui date de 1991, s'attarde sur ces politiques (Hatzfeld, 1991) et un autre, écrit aussi peu après le transfert des lycées aux régions, porte sur le financement des dépenses pour les lycées des conseils régionaux (Marchand, 1991).

En dépit de cette absence préalable de connaissances sur l'objet empirique de la thèse, la question de recherche en son centre conduit à travailler de manière comparée, dans le temps et dans l'espace, pour recueillir des éléments de réponse permettant une certaine montée en généralité des résultats.

On travaille d'abord sur des politiques régionales. Cela signifie que le nombre de cas à étudier pour obtenir un résultat valable à l'échelle d'un pays est considérablement plus important que dans le cas où des politiques nationales sont étudiées. La France comporte vingt-deux régions métropolitaines, et jusqu'en 1990, on comptait onze régions allemandes, puis seize depuis la réunification. De plus, les cas d'étude nécessaires pour construire une preuve sont multipliés par le fait que ces politiques régionales sont étudiées dans le cadre d'une comparaison internationale. Enfin, on travaille dans une perspective temporelle de longue durée, une trentaine d'années dans les cas français et allemands. Ces trois caractéristiques viennent donc s'ajouter à la complexité des politiques publiques étudiées qui, comme toutes les politiques publiques, sont caractérisées par un certain degré de technicité.

Compte-tenu de l'étendue différente des politiques régionales étudiées dans le cas français et allemand et de la disparité des connaissances disponibles, on a été amenée à mettre en place un dispositif d'enquête différent dans ces deux cas.

Commençons par le cas français. L'enquête conduite dans les régions a été réalisée en trois étapes. La première d'entre elles a consisté à repérer différents types d'intervention des conseils régionaux en matière de lycées par rapport à la situation dont ils ont héritée en 1986. Celle-ci a été définie à partir de données sur l'état des bâtiments des lycées au moment de la décentralisation et sur le montant des dotations de l'Etat. L'intervention des régions a été définie grossièrement à partir des ratios des ressources de l'Etat par rapport au total des dépenses d'investissement de chacune des régions pendant les dix années ayant suivi le transfert des lycées. Sur la base de ces données, l'objectif n'a pas été de construire une typologie des politiques régionales, mais plutôt d'entrer dans la réalité empirique étudiée en commençant à l'ordonner. On s'est concentrée sur les régions métropolitaines, sans la Corse, pour des raisons de disponibilité des données budgétaires. Nous avons traité les données budgétaires transmises par la Direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur, portant à la fois sur les dépenses régionales d'éducation au titre de l'investissement et du fonctionnement et sur le montant des transferts et des aides exceptionnelles de l'Etat. Le tableau n°0.1 présente la confrontation de ces différentes données de manière synthétique. La construction des données qu'il présente est explicitée dans les chapitres de la thèse.

En parallèle, un premier travail documentaire exploratoire a été conduit sur les politiques d'éducation de l'ensemble des conseils régionaux de France métropolitaine, à l'exception de la Corse. Cela a permis la collecte d'informations sur l'ampleur et les caractéristiques des politiques conduites, ainsi que sur les dispositifs d'action publique innovants introduits. Aux côtés de données sur la couleur politique des gouvernements régionaux, sur leur richesse respective mais aussi sur leur taille, on a choisi d'étudier plus précisément certaines régions correspondant aux différents types construits à partir des données quantitatives. Le Limousin et le Nord-Pas de Calais ont été choisis, car ces deux régions ont été les deux seules gouvernées à gauche entre 1986 et 1998. Les inclure dans l'enquête de terrain permettait ainsi de tester l'effet de la couleur politique sur les politiques conduites par les conseils régionaux. La Bretagne et le Centre ont été choisis pour les dispositifs d'action éducative qu'ils ont introduits, en dehors des compétences formelles, dans les années 1990. Cela permettait d'étudier les logiques politiques de ces innovations en matière d'action publique. La Basse-Normandie, avec la Bretagne, a été choisie pour son soutien particulier à l'enseignement privé. Enfin, la Bourgogne et la Provence-Alpes Côte d'Azur ont été sélectionnées, car les politiques d'éducation conduites dans ces deux régions paraissaient renvoyer à un degré différent de formalisation des dispositifs d'intervention. On n'a présenté ici que les raisons principales qui ont conduit à la sélection de chacun de ces cas. Pour certains d'entre eux, elles sont plurielles¹.

¹ Par exemple, la région Nord-Pas de Calais a été choisie parce qu'elle a toujours été gouvernée à gauche, mais aussi parce qu'elle a mis en place dans les années 1980 des dispositifs d'action publique hors-compétences et que son PIB par tête est, sur la période étudiée, parmi les plus faibles.

Tableau 0-1 : Sur-dotation et sous-dotation dans les régions françaises à la veille de la décentralisation et dépenses d'investissement des régions (1986-1996)

Situation de sur- ou de sous-dotation ¹	Régions	Ratios des ressources de l'Etat par rapport aux dépenses régionales d'investissement ² par rapport à la moyenne métropolitaine	
Situation d'adéquation des ressources allouées avec les besoins - dotation budgétaire et part des capacités vétustes et inadaptées dans la moyenne ³ - dotation budgétaire et part des capacités vétustes et inadaptées inférieures à la moyenne - dotation budgétaire et part des capacités vétustes et inadaptées supérieures à la moyenne	Ile de France	-	
	Centre	-	
	Bourgogne, Franche-Comté, Limousin	+	
Situation de sur-dotation - dotation supérieure à la moyenne et moins de capacités vétustes et inadaptées que la moyenne - dotation supérieure à la moyenne et des capacités vétustes et inadaptées dans la moyenne - dotation dans la moyenne et moins de capacités vétustes et inadaptées que la moyenne	Alsace, Lorraine, Basse-Normandie , Haute-Normandie	+ - puis +	
	Auvergne, Champagne-Ardenne, Picardie, Poitou-Charentes	+ - puis +	
	Pays de la Loire	+ puis -	
Situation de sous-dotation - dotation inférieure à la moyenne et plus de capacités vétustes et inadaptées que la moyenne - dotation inférieure à la moyenne et des capacités vétustes et inadaptées dans la moyenne - dotation dans la moyenne et plus de capacités vétustes et inadaptées que la moyenne	Provence-Alpes Côte d'Azur , Aquitaine	+ -	
	Languedoc-Roussillon , Rhône-Alpes, Bretagne	- puis + +	
	Nord-Pas de Calais , Midi-Pyrénées	- puis +	

Lecture : les régions en gras sont celles à propos desquelles une enquête qualitative a été conduite.

¹ La construction de ces catégories est présentée dans le chapitre 2, tableau n°II.3.

² Ces données sont présentées dans le détail au chapitre 5, tableau n°V.7.

³ Les dotations budgétaires dans la moyenne sont celles qui se situent à 0,01 près de la moyenne métropolitaine, et la part des capacités vétustes et inadaptées dans la moyenne se situent à 1 point près de la moyenne métropolitaine.

Au final, les sept régions qui ont été sélectionnées représentent la diversité des situations régionales au regard de l'investissement dans les lycées qui y a été réalisé selon l'état des bâtiments transférés, des mesures d'action publique conduites en dehors du cadre formelle des compétences des conseils régionaux, mais aussi pour ce qui est de la couleur politique des gouvernements régionaux entre 1986 et 2004, de la richesse régionale et de leur taille.

Chacune de ces sept régions a ensuite donné lieu à un travail d'enquête qualitatif. C'est la deuxième étape de l'enquête sur les politiques régionales. Le travail documentaire a été approfondi et des entretiens ont été conduits avec les responsables administratifs des directions des lycées des conseils régionaux depuis 1986 jusqu'en 2004, et quelquefois avec le vice-président « lycée ». L'accent a particulièrement été mis sur les dix premières années de la décentralisation. Les bottins administratifs ont permis de retrouver les noms des anciens responsables. Les services des ressources humaines des conseils régionaux concernés ensuite contactés, ont fourni l'adresse actuelle de leurs anciens responsables ou servi d'intermédiaire pour l'envoi d'un courrier formulant la demande d'entretien. Les entretiens conduits ont été semi-directifs. Un certain nombre d'entre eux ont été conduits par téléphone. Leur durée moyenne a été comprise entre 1h30 et 2 heures¹. L'exploitation des données recueillies lors des entretiens conduits dans le cas français, comme ceux qui l'ont été dans le cas allemand, est au centre de la construction de l'argumentation de cette thèse. On en a aussi fait un usage illustratif, sous la forme de citations d'extrait.

Ce travail par entretien a été complété par un travail d'archives dans trois régions. C'est la troisième étape de l'enquête conduite dans les régions. La Bretagne, le Centre et le Limousin ont été choisies pour la diversité des situations qu'elles présentent : des régions de droite et de gauche, ayant mis en place des politiques régionales sur la base de représentations différenciées de leur intervention dans le domaine de l'éducation, et ayant mis en place, ou non, des dispositifs originaux d'action publique, notamment. Ce travail d'archives a été nécessaire pour pallier la défaillance de la mémoire des enquêtés sur certains aspects importants pour notre enquête, concernant par exemple les caractéristiques de certains dispositifs d'action publique, et pour asseoir sur des preuves matérielles certaines de leurs descriptions. Ce travail d'archives a été compliqué par le

¹ Voir la liste complète dans les Sources orales.

peu d'importance qui a manifestement été accordée à la question de l'archivage, c'est-à-dire de la conservation des traces de l'action publique par les membres des directions de l'éducation depuis 1986. A l'exception de la Bretagne, la majeure partie des documents conservés dans les archives ne permettent pas véritablement de retracer la construction de l'action publique, mais plutôt l'utilisation des finances publiques¹. Le cas de la région Limousin illustre de manière frappante le risque de disparition de la mémoire des institutions régionales en dehors des individus qui y ont travaillé. L'archiviste a été recrutée il y a quelques années seulement, et une grande partie des archives de la direction des lycées est constituée de cartons non classés dont les contenus ne correspondent pas aux bordereaux de versement. Ce travail d'archives a notamment permis de documenter l'action collective des régions, par l'intermédiaire de l'association de représentation des intérêts des régions. Cela a constitué une bonne surprise du travail d'archives dans les conseils régionaux, dans la mesure où les responsables des archives de l'Association des Régions de France (ARF) avec lesquelles nous avons pris contact nous avaient expliqué que les compte-rendus des réunions du groupe « éducation » et les traces de son activité n'ont pas été conservés par l'ARF.

En parallèle de ce travail dans les régions et sur les politiques régionales, une enquête a aussi été conduite auprès des services centraux du ministère de l'Education nationale. Sur la base d'entretiens et d'une exploration de la production statistique du ministère, il s'est agi d'examiner ce que ces acteurs savaient et contrôlaient des politiques régionales. Ce travail nous a permis d'avoir accès aux données de l'Enquête sur le Patrimoine Immobilier du ministère depuis 1989. Elles ont fait l'objet d'un traitement statistique. Ces données présentent les caractéristiques physiques des établissements scolaires. On y revient dans le chapitre 4. Au final, quarante entretiens ont été conduits dans les régions et dans les services centraux du ministère de l'Education nationale.

Dans le cas allemand, l'enquête réalisée a été construite différemment. Travailler sur les politiques scolaires des *Länder* nous confrontait à onze puis seize systèmes scolaires différenciés sur une trentaine d'années. C'est pour cette raison que le premier temps de l'enquête a été consacré à la recherche d'informations et de données comparables d'une région à une autre, sur le temps long. Cela nous a amenées à

¹ On peut penser que cela s'explique par l'éventualité d'un contrôle de la Cour régionale des comptes.

commencer par réaliser un travail d'archives auprès de la Conférence des ministres régionaux de l'éducation (*Kultusminister Konferenz, KMK*). Cet organisme, créé en 1948 à l'initiative des régions elles-mêmes, s'est donné pour objectif de coordonner certains versants des politiques scolaires¹. De plus, les productions statistiques de la *KMK* ont été recensées et étudiées, ainsi que l'ensemble de ses publications présentant de manière comparée les politiques régionales. Ce travail d'archives a aussi permis d'identifier les périodes de conflit avec le gouvernement fédéral et les productions collectives des régions, signées de la *KMK*, et les rapports du gouvernement fédéral qui étaient le support de ses prises de position. Enfin, cela a permis de caractériser le travail de coordination des régions allemandes ainsi que les versants de leurs politiques scolaires ayant fait l'objet de cette coordination. On doit signaler que ce travail d'archives au sein de la *KMK* a permis d'identifier très peu de documents présentant de manière comparée certains versants des politiques ou des systèmes scolaires régionaux. Cela a constitué une difficulté majeure de notre enquête empirique².

Ce travail d'archives au sein de la *KMK* a été complété par un travail dans les archives de la Commission gouvernement fédéral-régions pour la planification scolaire et le soutien à la recherche (*Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, BLK*)³. Il s'agissait d'y recueillir des éléments permettant de caractériser l'implication du gouvernement fédéral en matière scolaire par l'intermédiaire de sa participation à la *BLK*, et ses effets sur les politiques scolaires régionales. Enfin, les archives de l'Institut régional chargé de l'étude des questions scolaires en Rhénanie du Nord-Westphalie ont fait l'objet d'une investigation (*Landesinstitut für Curriculumentwicklung, Lehrerfortbildung und Weiterbildung*). Quelques documents avaient en effet été trouvés dans les archives de la *KMK* qui comparaient les volumes horaires d'élèves de mêmes classes par type d'école dans les différentes régions. Nous espérons y trouver d'autres documents du même ordre. Nos attentes ont toutefois été largement déçues.

¹ Cf. chapitre 6, où l'on s'intéresse à la coordination des politiques scolaires régionales effectivement produite par la *KMK*.

² Nous nous intéressons dans le chapitre 4 à cet aspect non-comparatif de la production, quantitative comme qualitative, de données sur les systèmes scolaires régionaux.

³ Cf. chapitre 3, où la *BLK* est présentée plus en détails..

Le travail d'archives que nous avons réalisé a permis de documenter les mobilisations collectives et individuelles des régions et du gouvernement fédéral sur la majeure partie de la période étudiée. Un phénomène empirique plus récent nous a toutefois semblé ne pas pouvoir être expliqué par le matériau recueilli grâce aux archives. Il s'agit du fait que, depuis 2001, on paraît assister à une remise en question de la segmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux dans l'ensemble des régions. Cela est étonnant, car on peut constater cette évolution dans les régions de droite, alors que c'est une thématique très polarisée sur le plan partisan, et y compris alors que les gouvernements régionaux de droite prennent fortement position en faveur de son maintien. De plus, on constatait que les réformes adoptées semblaient correspondre aux propositions formulées par certains syndicats enseignants. Pour étudier ce phénomène empirique, une enquête qualitative dans quelques régions a été conduite. Elle est exploitée dans le chapitre 7. Afin d'explorer les logiques politiques à l'œuvre, le choix des régions a été guidé par deux critères : il s'agissait de prendre en compte des régions de droite et de gauche, mais aussi de considérer des régions dont la segmentation ternaire du système scolaire est importante et plus souple. Le tableau suivant les présente.

Tableau 0-2 : Choix des cas du chapitre 7

	Système scolaire segmenté de manière ternaire¹	Système scolaire dont la segmentation ternaire est souple
Région gouvernée à droite	Bade-Wurtemberg	Rhénanie du Nord-Westphalie
Région gouvernée à gauche	Rhénanie-Palatinat	(non étudié)

Sur la base de ces critères, le Bade-Wurtemberg, la Rhénanie du Nord-Westphalie et la Rhénanie-Palatinat ont été choisies. Le cas des régions gouvernées à gauche où le système scolaire dont la segmentation ternaire est souple n'a pas été étudié. C'est en effet un cas non-problématique, compte-tenu des prises de position des partis de gauche en faveur de la remise en cause de la segmentation ternaire des systèmes scolaires² et de l'état de la structuration du système scolaire. Une enquête documentaire sur l'histoire de la politique scolaire dans ces régions a été conduite. Dans chacune de ces régions, des entretiens ont

¹ On s'appuie sur la typologie construite par Susanne von Below (2002). Le chapitre 7 en présente la construction.

² Cf. chapitre 5, où l'analyse se concentre sur l'effet de la couleur politique des gouvernements régionaux sur leurs politiques d'éducation.

ensuite été conduits avec des hauts-fonctionnaires du ministère de l'Education responsables ou avec un membre du cabinet du ministre, ainsi qu'avec les secrétaires généraux ou les porte-parole des principaux syndicats enseignants. Ces entretiens au niveau régional ont été complétés par des entretiens au niveau fédéral avec les secrétaires généraux des mêmes syndicats. Il s'est agi d'entretiens semi-directifs d'une durée moyenne compris entre 1 heure et 1h30. Au final, dix-neuf entretiens ont été conduits dans le cas allemand, dont l'étude s'appuie beaucoup aussi sur le travail d'archives réalisé. Les communiqués de presse des syndicats sur les cinq dernières années ont fait l'objet d'une exploitation systématique. Cela a permis de reconstituer précisément les enjeux de la politique scolaire dans chacune des régions considérées, ainsi que les prises de position des syndicats enseignants étudiés.

b) La collecte et l'assemblage de données disparates et quelquefois inédites

Pour terminer la présentation de l'enquête empirique, on souhaite s'attarder sur la collecte de certaines des données utilisées dans cette thèse, qui concernent les inégalités régionales. Compte-tenu de la définition que l'on propose de ces inégalités, on a été amenée à décrire les dispositifs d'action publique en nous intéressant au public visé, à la structure scolaire, aux conditions d'éligibilité, aux montants offerts et engagés, aux programmes scolaires, etc.. On a aussi été conduite à s'intéresser aux *outputs* de ces dispositifs, et plus généralement des politiques régionales d'éducation. Cela nous a amenée à recourir à des données *a priori* disparates : le nombre de mètres carrés disponibles par élève, le taux d'encadrement enseignant/ élève, la proportion d'élèves scolarisés dans un type d'école, les caractéristiques physiques des bâtiments scolaires, les équipements scolaires offerts aux élèves en sont quelques exemples.

La variété des éléments de preuve qui sont avancés dans la thèse s'explique par la tentative d'ajuster le plus étroitement possible l'analyse du versant considéré des politiques régionales et celle de ses *outputs*. Pour chaque cas, nous avons dû trouver des données permettant de décrire l'évolution dans le temps long de l'*output* concerné. Cela nous a conduites à détourner des données produites par diverses institutions, mais aussi à

exploiter certaines données inédites¹. La diversité des indicateurs et leur caractère disparate s'explique donc par la manière dont le dispositif de preuve a été construit.

F) Plan de la thèse

Afin d'étudier les effets des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne sur la production d'intégration territoriale et d'inégalités régionales, l'analyse est conduite en trois temps.

La première partie prend pour point de départ la littérature qui paraît proposer, non seulement une approche pour étudier ces questions, mais aussi des réponses. Cette approche repose sur la forme prise par les institutions politiques : la centralisation et le fédéralisme. Le chapitre 1 examine, à la fois, la capacité de ces travaux à rendre compte de la situation des pays européens et la possibilité d'en déduire des réponses pour les cas étudiés. Le chapitre 2 poursuit la remise en question de la pertinence de cette approche en s'intéressant aux politiques d'éducation en France et en Allemagne, avant 1982 et 1969. Les explications du fonctionnement des dispositifs d'intégration territoriale et de la production des inégalités régionales, dans ces deux cas, que l'approche centrée sur la forme prise par les institutions et celle centrée sur l'analyse de l'action publique sont en mesure de développer, sont comparées. On est amenée à constater le plus grand caractère heuristique de l'approche par les politiques publiques.

La deuxième partie est consacrée aux relations entre les politiques régionales d'éducation et l'Etat, depuis 1982 en France et 1969 en Allemagne. Le chapitre 3 s'interroge sur les effets de l'intervention des acteurs étatiques sur ces politiques en termes de production d'intégration territoriale et d'inégalités régionales. Le chapitre 4 envisage une autre dimension des relations entre les politiques régionales et l'Etat, centrée sur l'opposition des régions à l'Etat. Ce chapitre montre que, sans la contrainte que peut exercer ce dernier lors de l'élaboration de l'action publique régionale, les politiques régionales peuvent être liées les unes aux autres dans leur phase d'élaboration par l'opposition des gouvernements régionaux à l'Etat, et conduire à une forte réduction des inégalités régionales. Ce chapitre suggère ainsi que, dans certaines conditions, des

¹ Voir par exemple le chapitre 2, où nous documentons les inégalités régionales produites par les politiques de l'Etat, ou le chapitre 4, où la réduction des inégalités régionales produites par les politiques des gouvernements régionaux est présentée.

logiques politiques peuvent conduire les politiques régionales, par elles-mêmes, à être productrices d'intégration territoriale et d'une diminution des inégalités régionales.

La troisième partie explore ces logiques politiques. Le chapitre 5 s'intéresse aux effets de la couleur politique des gouvernements régionaux dans le cadre d'un système partisan national. Plus exactement, ce chapitre porte sur les conditions dans lesquelles l'affiliation partisane des exécutifs exerce un rôle lors de l'élaboration des politiques régionales, et peut ainsi conduire à la production d'intégration territoriale et à une diminution des inégalités régionales. Le chapitre 6 porte, pour sa part, sur les effets de l'auto-régulation des politiques régionales et leur coordination au sein d'organismes dédiés sur l'intégration territoriale et les inégalités régionales. Le chapitre 7 conclut cette partie en s'interrogeant sur la compétition entre les régions et ses effets sur ces deux éléments. Centré sur une analyse politique de la compétition, ce dernier chapitre concentre son attention sur la compétition autour de priorités d'action publique. Sur cette base, il y est montré que la compétition entre les régions peut produire de l'intégration territoriale et réduire fortement les inégalités régionales.

**Première partie – Deux approches pour
analyser les inégalités et l'intégration
territoriales : les institutions et les politiques
publiques**

Introduction de la première partie

La première partie porte sur les angles d'approche permettant d'étudier les inégalités et l'intégration territoriales. L'entrée par les institutions politiques et celle par les politiques publiques sont en son centre. Il s'agit d'y définir celle qui apparaît la plus heuristique, sur les plans analytiques et empiriques, pour répondre à notre questionnement général et de justifier ainsi l'approche par les politiques publiques qui est adoptée dans la thèse.

La littérature a développé un certain nombre d'analyses qui proposent de partir de la forme prise par les institutions politiques pour étudier les questions au centre de la thèse. La centralisation et le fédéralisme, situés aux extrémités opposées, sont particulièrement étudiés. C'est en référence à ces travaux que l'on parle d'approche par les institutions. Ils tendent à montrer que selon la forme institutionnelle, le degré d'homogénéité et/ ou d'hétérogénéité territoriale à l'échelle nationale est différent et que la centralisation et le fédéralisme en sont les principaux facteurs explicatifs. Ces recherches présentent donc un double intérêt : elles proposent non seulement un point d'entrée pour étudier les effets des politiques régionales sur les inégalités et l'intégration territoriales dans l'Europe contemporaine, mais il semble aussi que l'on pourrait déduire de leurs conclusions des éléments de réponse substantiels à nos interrogations sur les effets des politiques régionales.

Un examen attentif de ces travaux, ainsi que leur confrontation aux cas de pays européens centralisés et fédéraux au cours de la deuxième moitié du XXème siècle, conduit toutefois à mettre en avant les limites d'une approche par la forme prise par les institutions telle que ces travaux l'utilisent, et à souligner au contraire l'intérêt d'une analyse centrée sur l'action publique. Sur cette base, l'hypothèse au centre de la première partie est formulée ainsi : c'est l'étude des politiques publiques insérées dans un contexte institutionnel donné, et non celle de la forme prise par les institutions politiques en soi, qui constitue l'angle d'approche le plus fructueux des inégalités entre les régions et de l'intégration territoriale.

Cette hypothèse est démontrée en deux temps. Il est d'abord montré que la forme prise par les institutions politiques, telles qu'elles sont définies dans la littérature existante, ne constitue pas une clé d'analyse satisfaisante. Le chapitre 1 montre que la centralisation et le fédéralisme ne sont pas en soi indicatifs d'un certain degré d'inégalités territoriales et du développement de dispositifs d'intégration entre les territoires par l'action publique, ni sur le plan analytique ni sur le plan empirique en Europe, et plus particulièrement dans le cas de la France et de l'Allemagne depuis 1945. De plus, l'approche centrée sur les institutions conduit à négliger certaines dimensions qui s'avèrent cruciales dans l'analyse des inégalités et de l'intégration territoriales. La démonstration se poursuit par l'examen de l'entrée par les politiques publiques. Le chapitre 2 considère le cas des politiques scolaires dans la période précédant la décentralisation en France (1945-1982) et la première réforme du fédéralisme en Allemagne (1945-1969). Comparant les apports respectifs d'une analyse centrée sur les institutions politiques à celle qui prend pour point de départ l'action publique insérée dans un contexte institutionnel donné, un certain nombre d'éléments sont apportés qui justifient la pertinence de l'approche par les politiques publiques pour étudier les inégalités et l'intégration territoriales dans l'Europe contemporaine.

A la fin de la première partie, il aura donc été démontré que la littérature ne propose aucune réponse *a priori* aux questions qui sont au centre de cette thèse, et que l'approche par les politiques publiques semble la plus pertinente pour étudier les effets des politiques régionales sur les inégalités et l'intégration territoriales en Europe.

I - Chapitre 1 - La centralisation et le fédéralisme : Des facteurs explicatifs des inégalités et de l'intégration territoriales en Europe ?

Le chapitre 1 porte sur les travaux qui établissent des relations entre la forme prise par les institutions politiques, le niveau des inégalités entre les territoires et le développement de dispositifs d'intégration territoriale.

Deux corpus de recherches distincts explorent ce sujet : le premier est consacré à l'étude de la centralisation et du fédéralisme comme types d'organisation institutionnelle, et le second est dédié à l'analyse des systèmes de protection sociale. Quoique reposant sur des questionnements très différents et largement indépendants les uns des autres, les principaux résultats de ces deux ensembles de travaux se rejoignent. Plus exactement, alors même qu'au sein de chacun des corpus un certain dissensus règne sur les conclusions des recherches, certaines d'entre elles semblent être parvenues à s'imposer auprès des spécialistes, comme des non-spécialistes de ces questions. Ainsi, que l'on s'intéresse en soi à la centralisation et au fédéralisme, ou que l'on s'attache à étudier les effets des caractéristiques de l'organisation institutionnelle de l'Etat sur les développements des systèmes de protection sociale, il paraît largement admis que les pays fédéraux se caractérisent par un moindre développement de dispositifs assurant l'intégration territoriale et par un degré plus important d'inégalités entre les territoires infranationaux. Par comparaison, la centralisation s'accompagnerait d'un développement plus important de dispositifs d'intégration territoriale et d'inégalités moins fortes entre les territoires subnationaux.

Ces travaux méritent une attention soutenue, non seulement parce qu'ils proposent une démarche d'analyse des questions au centre de cette thèse, en partant de la forme prise par les institutions politiques, mais aussi parce qu'ils semblent pouvoir y apporter des éléments de réponse importants.

Il s'agit d'en examiner à la fois la solidité analytique et la capacité à rendre compte des situations européennes passées, dans le cas des pays centralisés, et contemporaines, dans le cas des pays fédéraux. Les cas français et allemand, mais aussi britannique,

italien, suisse et belge sont détaillés. Cette étude, et en particulier celle de la France et de l'Allemagne, conduit à montrer que les deux corpus sont souvent centrés sur une définition très institutionnaliste et générale des institutions politiques et négligent de ce fait l'analyse d'un certain nombre de dimensions déterminantes pour appréhender les inégalités et l'intégration territoriales. Les éléments qu'ils avancent, sur les plans analytique et empirique, ne permettent pas de lier de manière aussi systématique que certains l'affirment la forme prise par les institutions politiques, le degré d'inégalités territoriales et le développement de dispositifs d'intégration territoriale. L'angle d'approche par les institutions que privilégient ces travaux montre donc d'importantes limites. De même, les réponses que paraissent offrir ces travaux à notre objet d'étude, s'avèrent insatisfaisantes. Ce faisant, ce chapitre suggère aussi que l'approche par les politiques publiques présente des apports heuristiques nombreux.

Ce chapitre permet ainsi la démonstration du premier versant de l'hypothèse au centre de la première partie, en invalidant l'entrée par la forme des institutions politiques pour étudier les inégalités et l'intégration territoriales.

Le chapitre débute par l'examen de la littérature consacrée aux deux types les plus différenciées d'organisation institutionnelle, la centralisation et le fédéralisme (A), avant de se poursuivre par celui du corpus de travaux qui concernent les effets de l'organisation des Etats sur le développement des systèmes de protection sociale (B).

A) Forme des institutions, inégalités et intégration territoriales

Un certain nombre de travaux sont consacrés à l'étude de la centralisation et du fédéralisme. Les analyses qu'ils développent du fonctionnement de ces types différenciés d'institutions politiques, des principes qui les régissent comme des conditions socio-politiques qui sont à leur origine, apportent des éléments de compréhension des relations établies entre la centralisation et le fédéralisme, d'une part, et le degré d'hétérogénéité territoriale à l'échelle nationale dans les pays considérés, d'autre part. Reformulées dans les termes de l'interrogation au centre de cette thèse, ces recherches permettent de préciser les liens éventuels à établir entre la forme des institutions politiques, le degré

d'inégalités entre les territoires subnationaux et l'existence de dispositifs d'intégration territoriale.

Sur la base de recherches documentant les rapports aux territoires des Etats européens dans la période où ils ont été centralisés, et ceux dans les Etats fédéraux, on montre qu'aucun lien systématique ne peut être établi entre la centralisation des institutions politiques ou leur organisation fédérale, leurs effets de réduction ou d'accroissement des inégalités territoriales, d'une part, et ceux sur les dispositifs d'intégration territoriale existants, d'autre part. L'étude plus précise des cas français et du cas allemand suggère en revanche que l'étude des politiques publiques conduites par les Etats centralisés et fédéraux, leur élaboration et leur mise en œuvre, apportent des éléments de caractérisation des degrés d'inégalités entre les territoires infranationaux et des dispositifs d'intégration territoriale, plutôt que la forme prise par les institutions.

1) Qui dit centralisation des institutions politiques dit homogénéité territoriale ?

Alexis de Tocqueville, dans son ouvrage *De la démocratie en Amérique*, souligne que « *La centralisation est un mot que l'on répète sans cesse de nos jours, et dont personne, en général, ne cherche à préciser le sens* » (1981 : 153). Deux siècles plus tard, Christopher Hughes ne semble pas exprimer un autre point de vue que celui-ci lorsqu'il affirme que « *'imagined theories' of (...) unitary systems have dominated the literature* » (Hughes, 1963 : 3 ; cité par Bulpitt, 1983 : 15)¹. Parmi ces « théories imaginées », on peut se demander si ne se trouve pas l'idée selon laquelle la centralisation garantirait l'égalité territoriale et assurerait l'intégration des territoires subnationaux par des dispositifs puissants. Cette idée a notamment été centrale dans les débats académiques à l'occasion des discussions des lois de décentralisation en France au début des années 1980, et plus récemment en 2003 lors du vote de l'acte II de la décentralisation. Elle l'a aussi été en Grande-Bretagne lors de l'adoption de la *devolution* par le premier gouvernement de Tony Blair.

¹ On peut aussi citer les premières phrases de l'introduction du *Pouvoir périphérique* de Pierre Grémion : « *En France, la centralisation ressortit à l'ordre de l'évidence. C'est indiscutablement l'une des notions les fréquemment utilisées pour caractériser le système politique et administratif. C'est à n'en point douter aussi l'une des plus confuses. (...) C'est une notion à laquelle on prête beaucoup sans beaucoup l'inventorier* » (Grémion, 1976 : 9).

L'analyse que l'on développe montre qu'il s'agit effectivement, à maints égards, d'une « théorie imaginée » et que partir de la centralisation des institutions politiques pour étudier les inégalités et l'intégration territoriale soulève un certain nombre de difficultés.

a) La centralisation ne produit pas nécessairement de l'homogénéité territoriale

On trouve dans la littérature deux définitions générales de la centralisation. Selon la première, qui s'inscrit dans le cadre des analyses des systèmes territoriaux (*territorial systems analysis*¹), les systèmes unitaires sont identifiés par des critères institutionnels et constitutionnels (Bulpitt, 1983). Ils sont ainsi caractérisés par le fait que les gouvernements locaux et régionaux sont établis par l'autorité centrale, qui peut les abolir par sa seule décision. Ces gouvernements infra-nationaux ne peuvent pas faire sécession, et c'est le centre qui leur délègue des pouvoirs, qui ne sont pas garantis dans les textes constitutionnels. Le gouvernement central, ainsi que le Parlement national, sont indépendants des gouvernements et des parlements locaux et régionaux, dans la mesure où ils ne sont pas composés de délégués des gouvernements locaux ou régionaux. Ces derniers, enfin, ne jouent aucun rôle dans le processus d'amendement constitutionnel. Cette première définition repose ainsi sur une conception statique et strictement constitutionnelle de la répartition des pouvoirs entre l'échelon central et les échelons locaux et régionaux. Aucune attention n'est accordée aux processus politiques par lesquels ces dispositions constitutionnelles sont mises en œuvre. Par conséquent, aucune analyse n'est faite des relations réelles entre les niveaux central, régionaux et locaux. Cette définition de la centralisation ne permet donc pas de tirer de conclusion sur les effets des systèmes politiques centralisés sur les inégalités territoriales ou sur les dispositifs d'intégration territoriale existants.

¹ La *territorial systems analysis* est l'approche des relations entre les échelons de gouvernement qui a longtemps dominé la littérature académique. Elle répartit les Etats en trois catégories : les confédérations, les fédérations et les systèmes unitaires. « *It suggests that each of these territorial systems is associated with a distinctive set of values at birth, and, thereafter, a distinctive constitutional design, political process and political output* » (Bulpitt, 1983 : 7).

La deuxième définition de la centralisation fait partie d'un autre courant d'analyse des relations entre les échelons de gouvernement, qui insiste sur la dichotomie entre la centralisation et la décentralisation (Bulpitt, 1983). La définition de la centralisation construite par cette approche insiste sur la localisation des fonctions clés de *decision-making* dans la ville capitale. Trois critères sont utilisés pour en préciser les caractéristiques : la répartition des compétences entre les échelons de gouvernement, les relations financières entre ces derniers, et l'usage par le niveau central d'instruments de contrôle des activités des gouvernements infra-nationaux élus. Ainsi, on parle de centralisation lorsque toutes, ou la majorité, des fonctions importantes sont de la responsabilité du gouvernement central ou de ses administrations déconcentrées. De plus, de faibles sources de revenu autonome des gouvernements infrarégionaux et d'importantes ressources tirées des subventions de l'Etat central constituent un indicateur supplémentaire de la centralisation d'un Etat. Enfin, la centralisation est caractérisée par des situations où le niveau central possède de larges possibilités de contrôle sur les gouvernements locaux, que le contrôle soit d'ordre financier, juridique, administratif ou législatif. Cette définition de la centralisation établit un lien direct entre la centralisation et les inégalités territoriales, dans la mesure où l'idée est défendue que la centralisation d'un Etat peut être inférée du degré d'uniformité constaté des services publics offerts par les gouvernements infra-nationaux (Bulpitt, 1983).

Comme la précédente, cette définition de la centralisation soulève de nombreux problèmes. Le principal est qu'elle reste centrée sur des critères strictement institutionnels, qui ne permettent pas de rendre compte des relations effectives existant entre les échelons de gouvernement. Cette approche surestime en particulier les capacités de contrôle dont dispose l'Etat central à l'égard des gouvernements infra-nationaux, car elle ne précise pas ce sur quoi il s'appuie pour exercer ce contrôle, ni la réalité de ce dernier. En ce sens, elle n'apporte aucun élément qui permette de juger des effets réels exercés par ce qui peut s'apparenter à des dispositifs d'intégration territoriale¹. Trop peu d'éléments sont donc apportés pour conclure à la validité de la relation que cette définition de la centralisation établit entre l'organisation centralisée et le faible degré

¹ Suite à la définition qui en a été donnée en introduction, les dispositifs d'intégration territoriale peuvent être compris comme l'ensemble des dispositifs qui lient les territoires infranationaux les uns aux autres, et notamment qui lient l'élaboration de l'action publique des gouvernements infranationaux (réglementations et normes communes, transferts financiers, transferts sociaux par exemple) et qui contribuent à les constituer en un ensemble distinct des autres Etats.

d'inégalités territoriales, mais aussi de la relation que l'on pourrait en déduire entre la centralisation et le développement de puissants dispositifs d'intégration territoriale.

La relation établie par ces approches de la centralisation, aujourd'hui datées mais qui ont été dominantes jusque dans les années 1980, n'est pas seulement remise en question sur le plan analytique, elle l'est aussi sur le plan empirique. La comparaison dirigée par Edward Page et Michael Goldsmith de sept pays européens sur la période où ils étaient centralisés montre l'incapacité de ces approches à rendre compte des situations européennes¹ (1987). Cette comparaison souligne en effet qu'il est inadéquat de penser la centralisation au singulier, dans la mesure où il existe plusieurs types d'Etats unitaires qui se caractérisent par des gouvernements locaux aux compétences (*functions*), aux marges de manœuvre (*discretion*) et aux relations avec le niveau central (*access*) distinctes les unes des autres.

Les auteurs constatent ainsi que les gouvernements locaux dans les pays étudiés détiennent des compétences très différentes. Si au Danemark, en Suède, en Norvège ou au Royaume-Uni les échelons subnationaux étaient responsables au milieu des années 1980 de la distribution d'une partie des services de santé, d'éducation, des transferts sociaux, de la police, des logements et des routes, les compétences détenues par les gouvernements locaux en France, en Espagne et en Italie étaient nettement plus circonscrites. Elles l'étaient d'autant plus que certains les partageaient avec l'Etat central, comme c'est par exemple le cas en France. Pour ce qui est des marges de manœuvre des gouvernements locaux, Page et Goldsmith s'intéressent à la fois à la capacité des acteurs locaux à prendre des décisions concernant le type et le niveau des services dont ils ont la charge, mais aussi à leur financement (1987). Ils montrent que selon le type de compétences attribuées aux gouvernements locaux, les possibilités de marge de manœuvre sont plus ou moins étendues. Sur la base de monographies, ils indiquent ainsi que l'éducation ou les prestations sociales monétaires laissent moins de possibilités d'autonomie aux gouvernements locaux que cela n'est le cas pour les compétences culturelles ou relatives aux équipements de loisir. De plus, le type de régulation mis en place par l'Etat central est aussi une variable importante selon Page et Goldsmith pour expliquer les marges de manœuvre dont disposaient les gouvernements locaux. Les régulations de type

¹ Les pays qui ont fait l'objet d'une étude monographique sont le Royaume-Uni, le Danemark, la France, l'Italie, la Norvège, l'Espagne et la Suède.

administratif, qui règlent jusqu'à la mise en œuvre de l'action publique, se sont avérées dans les études de cas plus contraignantes que les régulations de type statutaire, qui laissent les gouvernements locaux libres de définir les mesures à condition qu'ils respectent les obligations fixées par les lois. Enfin, pour ce qui est de l'accès des gouvernements locaux au niveau central, les différences entre les Etats unitaires étaient là-aussi aussi importantes dans les années 1980. Dans les pays du Nord de l'Europe, on constate que des groupes d'intérêts représentent les gouvernements locaux à l'échelon national. Dans les pays du Sud, en revanche, l'accès des échelons subnationaux au niveau central est plus direct. Dans le cas français par exemple, l'accès repose sur le cumul des mandats, tandis que les partis politiques jouent un rôle déterminant dans le cas italien.

Page et Goldsmith mettent donc en lumière des modèles très différenciés de gouvernement local dans les pays centralisés européens à la fin des années 1980 (1987). Compte-tenu des compétences diverses dont ils étaient chargés, des marges de manœuvre différentes dont ils disposaient dans leur mise en œuvre et, enfin, de l'accès inégal aux acteurs politiques du niveau central dont ils bénéficiaient, il n'est pas possible de conclure que le fonctionnement d'institutions politiques centralisées se traduit par des effets similaires d'un Etat à un autre. Page et Goldsmith montrent aussi que la seule centralisation des institutions politiques ne permet pas de caractériser leur fonctionnement effectif, et que l'analyse gagne à inclure des points d'entrée plus précis (1987). Ceux-ci conduisent à réexaminer le lien entre la centralisation des institutions politiques, le degré d'inégalités territoriales et l'existence de dispositifs d'intégration territoriale.

En particulier, sur la base de leur recherche, on ne peut pas supposer que tous les Etats unitaires se caractérisent par la mise en place de dispositifs d'intégration territoriale. Le cas britannique permet d'illustrer ce point.

Etudiant les relations entre les niveaux de gouvernement au Royaume-Uni jusqu'au début des années 1980, Bulpitt montre que cet Etat centralisé se caractérisait par une dichotomie structurale entre le centre et les périphéries (1983). Le niveau central, défini dans la période la plus contemporaine de l'étude par la communauté politico-administrative réunissant les ministres et les hauts-fonctionnaires londoniens, avait en effet institué une distinction entre les domaines de haute politique (*high politics*) et ceux de basse politique (*low politics*). Les premiers étaient de la responsabilité directe du

centre, tandis que les seconds étaient laissés, en temps ordinaire, à la charge des gouvernements des périphéries, dont l'Angleterre était l'une des composantes. « *In practice, this system involved an operational separation of powers between the national institutions of government in London and a considerable amount of reciprocal autonomy for peripheral governments and interests* » (Bulpitt, 1983 : 3). Bulpitt montre en particulier que le centre manquait de ressources pour contrôler ses territoires. D'abord, il ne pouvait pas s'appuyer sur l'existence d'une entité administrative chargée des relations avec les territoires subnationaux. Celles-ci étaient de la responsabilité de plusieurs ministères, et « *Given departmental rivalries this situation was unlikely to lead to any co-ordinated policy of peripheral management. Even with the same department, peripheral management policies could differ between sections* » (Bulpitt, 1983 : 157). Ensuite, l'administration centrale n'était pas organisée de manière systématique en administration déconcentrée. Non seulement peu de fonctionnaires centraux étaient en poste dans les périphéries, mais aucune institution ou aucun organisme n'existait pour permettre la coordination de leur action. « *This meant that the Centre's capacity to supervise the operations of local authorities and ad hoc agencies, even its ability to acquire basic data, was not very high* » (Bulpitt, 1983 : 158), à l'exception de la situation en Ecosse. Les outils méthodologiques et techniques manquaient au centre, enfin, pour contrôler les budgets des collectivités territoriales. Le contrôle n'était réalisé qu'à l'échelle de leur budget total. Les réglementations statutaires n'étaient pas non plus très contraignantes pour les collectivités. Au total, le centre manquait donc des ressources nécessaires pour contrôler les périphéries. Le contrôle était d'autant moins développé que les fonctionnaires et hommes politiques du niveau central partageaient une idéologie que Bulpitt qualifie de *territorial liberalism* (1983), qui se caractérise en particulier par l'absence de volonté d'interférence dans les affaires des périphéries.

L'absence de contrôle du centre sur les périphéries et son absence d'implication dans la mise en œuvre homogène de politiques publiques sur l'ensemble du territoire constituent certains des éléments permettant de définir la *dual polity* que constituait le Royaume-Uni du début du siècle aux années 1960 (Bulpitt, 1983). La situation a évolué dans les années 1960 lorsque le niveau central a développé des politiques de modernisation. Elles l'ont amené à être plus attentif aux politiques conduites dans les périphéries. « *It was not that the Centre had eliminated the distinction between 'High' and 'Low politics', rather than to sustain its 'High politics' interests required more*

attention to its own backyard than before” (Bulpitt, 1983 : 173). Mais cette stratégie n’a finalement rencontré que peu de réussite, en particulier parce que les collectivités n’étaient pas organisées de manière à répondre aux besoins du centre. Ce dernier n’a non plus pas été capable de répondre aux attentes suscitées par sa nouvelle implication, suscitant une forme de révolte des élites locales.

L’étude du fonctionnement de la centralisation britannique permet ainsi de souligner que l’organisation centralisée peut aller de pair avec des dispositifs faibles d’intégration territoriale mis en place par l’Etat central.

On a donc montré que partir de la centralisation ne permet pas de conclure à des résultats systématiques sur le degré d’inégalités territoriales et le développement de dispositifs d’intégration territoriale. Elle renvoie en effet à des réalités multiples en Europe, qui sont mieux décrites lorsque l’on s’attache à décomposer les relations effectives entre le centre et les gouvernements locaux, les dispositifs de contrôle du premier sur les seconds, etc.

b) La France centralisée, la régulation croisée et la planification régionale

Ces analyses sont confortées par le cas français. L’étude de la régulation croisée (Crozier, Thoenig, 1976) remet en effet en cause l’idée de dispositifs d’intégration omnipotents mis en place par l’Etat central. De plus, celle de la mise en place progressive de la planification régionale permet d’identifier à la fois l’ampleur des inégalités entre les régions et le traitement qu’en propose le centre.

Lorsque l'on s'interroge sur les questions d'inégalités et d'intégration territoriales, le cas de la France est particulièrement intéressant puisque c'est dans ce pays que sont étroitement nouées dans le discours politique, lors de la Révolution française, les notions de centralisation et d'égalité, en particulier territoriale. Le corollaire en a été le rejet de la notion de fédéralisme et la définition du fédéralisme comme constituant un crime politique, dont les Girondins ont été accusés en 1792 par les Jacobins.

Robespierre, en septembre 1792, à la Convention, a ainsi déclaré « (...) nous, nous avons soupçonné, d'après des faits, que nos accusateurs voulaient nous donner un gouvernement étranger à nos mœurs, étranger à nos principes d'égalité : nous avons soupçonné qu'on voulait faire de la République française un amas de Républiques fédératives qui seraient sans cesse la proie à des guerres civiles » (cité par Beaud, 1999 : 23). Le rejet du fédéralisme tient à ce qu'il est associé à la division et à l'anarchie, c'est-à-dire à l'éclatement de l'Etat unitaire qui encadre la nation française, une et indivisible. L'idée fédérale est aussi rejetée parce qu'elle a partie liée avec la féodalité et le soutien à l'aristocratie : donner des droits à la province serait ainsi faire le jeu de l'aristocratie (Ozouf, 1988 ; Beaud, 1999). La division de la France en 83 départements était destinée à empêcher l'installation d'un gouvernement fédéral. Elle a été pensée « comme l'assurance que doivent progressivement disparaître les particularismes entretenus par les anciennes divisions » (Ozouf, 1984 : 33).

Dans le vocabulaire politique français, le terme de fédéralisme a donc acquis une connotation péjorative qui s'est ensuite perpétuée dans le temps¹. Sous la III^{ème} République, en 1874, à l'occasion d'un projet de décentralisation, « Jules Ferry reproche à ces "Messieurs de la Commission de décentralisation" de "sortir des notions unitaires sur lesquelles l'Etat français est fondé (...) pour dériver vers je ne sais quel système fédératif malsain" » (cité par Beaud, 1999 : 47). Plus tard, en 1946, à propos d'une réforme qui proposait de décentraliser le pouvoir exécutif en transférant ce pouvoir du préfet au conseil général du département, l'accusation de fédéralisme est réitérée. Paul Bastid, juriste et député radical, déclare à l'Assemblée nationale en août 1946 « Attaché à l'unité de l'Etat conformément à la tradition jacobine, le parti radical ne veut pas se laisser engager dans la voie d'une sorte de fédéralisme départemental qui, en substituant le président du Conseil général au département, laisserait l'administration locale au hasard des résultats électoraux variables de région à région, et conduirait ainsi à l'anarchie totale » (cité par Beaud, 1999 : 48). L'idée de la centralisation comme moyen de garantir l'égalité territoriale est donc au cœur de l'histoire politique française depuis la Révolution.

L'analyse des relations entre l'Etat central et les collectivités territoriales sous la V^{ème} République ne corrobore pas les conséquences que d'aucuns pourraient tirer de la concomitance de la centralisation politique et l'uniformisation administrative. Plutôt que par une homogénéité territoriale stricte, celles-ci se sont traduites par des variations

¹ « C'est le mythe jacobin qui l'a emporté, disqualifiant non seulement le mouvement girondin, mais aussi, et à plus long terme, l'idée fédérale » (Beaud, 1999 : 17). Les historiens de la Révolution française, et en particulier les courants d'Albert Soboul et de François Furet, s'accordent à dire que le projet politique des Girondins n'a jamais été fédéraliste. Leur conception politique du pouvoir était en effet dominée par le principe de la souveraineté de l'Etat et d'un Etat seul législateur.

locales, liées à l'échange s'instaurant entre les élus locaux et les fonctionnaires de l'administration déconcentrée. Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig qualifient ces relations de « *modèle de la régulation croisée* » (1976). Dans ce cadre, jusque dans les années 1980, les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales, par l'intermédiaire de leurs élus, trouvent des arrangements et forment des coalitions qui permettent aux administrations déconcentrées de mettre en œuvre les politiques publiques de l'Etat, et aux élus locaux de capter une partie de ses ressources. Contrairement à l'idée selon laquelle « *L'Etat exerce une hégémonie étendue et une coercition globale sur les affaires publiques locales, alors que les collectivités locales vivent une forte dépendance à son égard* » (Duran, Thoenig, 1996 : 584), les fonctionnaires de l'Etat et les élus entretiennent alors des relations d'échange d'informations et de ressources. « *Les ministères adaptent ainsi leurs interventions aux circonstances spécifiques d'un territoire dont ils tentent de satisfaire les demandes malgré les rigidités et les objectifs imposés nationalement* » (Duran, Thoenig, 1996 : 586). Ces adaptations dépendent de la capacité des élus locaux à capter les informations et les ressources venues du centre et à faciliter la mise en œuvre des politiques nationales. Cela explique que dans ce modèle de la régulation croisée, les collectivités territoriales aient été en concurrence pour l'allocation des ressources et que les relations de non-coopération et de défiance aient primé.

Ainsi, en France, malgré des règles et des politiques définies et élaborées nationalement, leur mise en œuvre était variable d'une collectivité territoriale à une autre, suivant les arrangements qui s'établissaient entre les services déconcentrés de l'Etat et les élus locaux. Si l'organisation territoriale de l'Etat dans le cas français peut donc être interprétée comme constituant un dispositif d'intégration territoriale, celui-ci s'accompagne, semble-t-il, d'inégalités régionales définies en termes d'*outputs* des politiques nationales.

En outre, la planification régionale qui émerge dans l'immédiat après-guerre documente le fait que les politiques centralisées peuvent produire des inégalités territoriales, alors même que le versant régional de la planification a été instauré par l'Etat central comme un moyen de les réduire.

L'ouvrage de Jean-François Gravier, paru en 1947, inscrit dans les débats politiques l'enjeu des disparités territoriales. Son titre, *Paris et le désert français*,

souligne l'ampleur du développement de la capitale et la perte d'autonomie économique, culturelle et démographique des régions françaises en dehors de l'Ile de France qui caractérisait la France d'alors. Cette analyse de la situation française au sortir de la guerre a contribué à faire de l'échelon régional celui où le développement économique devait être pensé, et l'échelle à laquelle les politiques d'aménagement du territoire devaient se référer. A partir de 1958, le niveau régional d'intervention de l'Etat est instauré, par l'intermédiaire des comités d'expansion économique, qui rassemblent des élus locaux, des représentants économiques et syndicaux. En 1955, des programmes d'action régionale sont intégrés dans le IIIème Plan. Enfin, en octobre 1956, un arrêté ministériel crée 21 régions de programme, afin de permettre à l'Etat de mieux suivre la mise en œuvre de son action régionale dans le cadre de l'exécution du plan national¹. En 1956 ainsi, les régions françaises se sont vues reconnaître une existence administrative. Celle-ci est confortée en 1964 dans le cadre de la réforme de la représentation territoriale de l'Etat, pour laquelle il s'agissait en premier lieu de réaffirmer la primauté de l'Etat, et de ses représentants sur le territoire, les préfets. Leur autorité sur les services déconcentrés de l'Etat a été renforcée. Les préfets de région, ainsi que les missions régionales et les Commissions de Développement Economique Régional² (CODER) ont aussi été institués. La prise en compte de la dimension régionale par le Général de Gaulle vise alors à rendre plus efficace l'action de l'Etat et de « *limiter d'excessives différences* » de développement territorial (allocation radio-télévisée, 12 juillet 1961, cité par Ohnet, 1996 : 113).

La montée en charge de l'échelon régional comme celui du développement économique et de l'aménagement du territoire se sont trouvées confirmées durant le reste de la décennie 1960. L'Etat est devenu un Etat aménageur qui a tenté de rééquilibrer le développement du territoire français. Huit métropoles régionales ont été soutenues, et la Datar a engagé des actions de dé-centralisation du service public, de grands équipements ont été installés, de nouveaux pôles de développement économique ont été mis en place... « *Pour dispersés, incomplets et parfois fragiles qu'ils aient été, ces efforts se révéleront payants : dynamiques de certaines zones défavorisées, meilleure diffusion des activités économiques sur l'ensemble du territoire, modernisation des infrastructures et des équipements publics, installation de sites industriels (...) engageant, au milieu des années 60, un processus de 'rééquilibrage général' du territoire national* » (Ohnet, 1996 : 119).

¹ L'arrêté date du 28 octobre 1956.

² Ce sont des instances qui sont consultées sur les versants régionaux des Plans nationaux.

Pourtant, toutes les politiques de l'Etat n'ont pas été conformes à cet objectif de rééquilibrage des activités sur le territoire national. Le Vème Plan (1965-1970) accordait ainsi le plus de ressources aux régions les plus prospères (Ohnet, 1996). Jean-Marc Ohnet conclut même qu'à l'époque « *la centralisation (...) demeure encore un obstacle essentiel au renversement de la tendance à la surconcentration de l'agglomération parisienne et à un aménagement concerté du territoire* » (Ohnet, 1996 : 120).

Dans le cas français, on note donc que l'entrée par la centralisation ne permet pas de saisir le fonctionnement effectif des dispositifs d'intégration territoriale que sont la centralisation de l'organisation administrative et la planification régionale. Le modèle de la régulation et l'étude des effets territoriaux du versant régional de la planification illustrent au contraire l'intérêt d'aller au-delà de la caractérisation de la forme des institutions politiques pour étudier les inégalités et l'intégration territoriales.

Ce que l'on retient de l'examen de ces travaux, c'est d'abord, sur le plan de la méthode, que partir de la centralisation des institutions politiques n'est pas entièrement satisfaisant. Ils incitent, en revanche, à être attentif, de manière générale, aux relations effectives entre le niveau central et les échelons subnationaux. Sur le plan de leurs conclusions, ensuite, ces recherches soulignent que la centralisation des institutions politiques a pu prendre des formes variées dans les Etats européens. On observe ainsi, dans certains cas, une disjonction entre la centralisation des institutions, l'existence de dispositifs d'intégration territoriale forts et de faibles niveaux d'inégalités territoriales. Par conséquent, à elle seule, la centralisation des institutions politiques ne permet de tirer aucune conclusion sur le degré d'inégalités territoriales et le développement de dispositifs d'intégration des territoires.

2) Qui dit fédéralisme dit hétérogénéité territoriale ?

Par comparaison avec la centralisation, l'organisation fédérale¹ a donné lieu à des travaux beaucoup plus nombreux. Plutôt que par des « théories imaginées », comme c'est

¹ Voir l'annexe n°1 pour une présentation des principales définitions institutionnelles du fédéralisme et des différences entre une fédération et une confédération.

le cas pour la centralisation, les analyses du fédéralisme semblent se caractériser par la généralisation de résultats de recherche issus de perspectives institutionnalistes ou d'études portant, en particulier, sur le fédéralisme américain¹. La littérature académique associe ainsi souvent à l'organisation fédérale d'un Etat l'hétérogénéité des territoires qui le composent, et corollairement, peu de dispositifs d'intégration territoriale et de forts degrés d'inégalités régionales. Les différences culturelles et identitaires présidant au choix de la forme fédérale lors de la phase de *state-building*, les différences de ressources fiscales entre les différentes entités fédérées, ainsi que la variation des législations élaborées dans chacune des régions, sont les principaux arguments avancés pour rendre compte de cette relation étroite entre l'organisation fédérale et l'hétérogénéité territoriale. Cette conclusion étant très fréquemment invoquée, elle est ici examinée frontalement.

L'exploration de ces trois dimensions dans le cas des pays fédéraux européens, notamment l'Allemagne, conduit à montrer les limites de l'entrée par le fédéralisme ainsi que le caractère souvent non convaincant de ces arguments.

a) Le fédéralisme ne produit pas nécessairement de l'hétérogénéité territoriale

La première des raisons souvent avancées pour rendre compte du fait que le fédéralisme produirait de l'hétérogénéité territoriale concerne l'origine des Etats fédéraux.

« *The promise of federalism is regional diversity in public policies, reflecting the preferences of regional communities and cultures* » (Banting, 2005 : 44). Les travaux de Banting rejoignent ceux de Arend Lijphart, qui considère que l'un des avantages de l'organisation fédérale, à côté de la facilitation des expérimentations institutionnelles, est d'offrir une garantie constitutionnelle à des groupes minoritaires dans des sociétés plurinationales (1999). Les divisions culturelles au sein d'une population sont ainsi considérées comme déterminantes pour comprendre l'organisation institutionnelle adoptée. Maïken Umbach va jusqu'à formuler la relation suivante : plus les différences

¹ Nous suivons celle qui est proposée par Daniel Ziblatt, selon laquelle les Etats-nations fédéraux sont « (...) *those with subnational sovereign governments that possess three constitutionally embedded institutional characteristics that tend to cluster together : (1) formal and informal access of subnational governments in the decision-making process of national governments, (2) subnational public finance (taxing and spending) discretion, and (3) administrative autonomy of regional governments within a nation-state* » (Ziblatt, 2006: 5).

culturelles entre les régions seraient importantes dans la phase précédant l'unification nationale, plus l'instauration d'un système fédéral sera probable (2000).

Pourtant, comme le montre Stein Rokkan, la diversité ethnique et linguistique n'a historiquement pas été la caractéristique de tous les Etats ayant adopté une organisation fédérale dans la phase de *state-building* (Flora et al., 1999). Dans cette perspective, certaines analyses soulignent le rôle joué par d'autres facteurs pour expliquer l'adoption d'une organisation fédérale. Une partie d'entre elles insistent ainsi sur l'importance des idées partagées par les élites politiques et la population : plus les idées favorables au fédéralisme seraient répandues et acceptées dans la population, plus le choix d'une organisation fédérale serait probable (Burgess, 1993). D'autres mettent l'accent sur le rôle joué par le contrat social unissant les différentes parties-prenantes de ce qui va devenir un même territoire national (Riker, 1964). Plus le pouvoir militaire du centre serait faible par rapport à celui des autres régions, moins fortes politiquement que le centre, pendant le processus de négociation de l'unification nationale, plus la forme fédérale aurait des chances d'être adoptée par le centre et les régions.

Sur le plan empirique non plus, la préservation d'identités et de cultures territorialement inscrites n'est pas toujours à l'origine des systèmes fédéraux. La comparaison du cas allemand et italien permet de l'illustrer.

Pour expliquer pourquoi en dépit de points de départ extrêmement similaires¹, l'unification de l'Allemagne et de l'Italie s'est concrétisée dans une organisation fédérale pour la première, et dans une organisation centralisée pour la seconde, Daniel Ziblatt propose de centrer l'analyse sur les relations entre les gouvernements régionaux existants dans la période précédant l'unification et la société qu'ils gouvernent, et plus exactement leur capacité à mettre en œuvre leurs décisions (2006). Il fait l'hypothèse que cette dernière permet d'expliquer le choix de l'organisation fédérale, respectivement de l'organisation centralisée, lors de l'unification nationale. Si une organisation fédérale a

¹ Dans les années 1850 et 1860, la Prusse et le Piémont ont œuvré à l'unification de l'Allemagne et de l'Italie dans des conditions idéologiques, culturelles quasi identiques, ces deux régions disposant de plus de ressources très comparables (Ziblatt, 2006). Plus précisément, les deux leaders Bismarck et Cavour insistaient tous deux sur les dangers d'une excessive centralisation, et dans les deux futurs Etats on a pu constater un engagement important d'intellectuels et de leaders politiques en faveur de l'idée de fédéralisme. En outre, les forces régionales favorables et opposées à l'unification nationale étaient tout à fait comparables. Enfin, dans les deux cas, deux régions dominantes ont tenté d'asseoir leur domination dans le nouvel Etat.

été adoptée en Allemagne, c'est que les régions allemandes avaient, avant l'unification, développé des outils de contrôle et de gestion de leur territoire et de leur population. Sur cette base, la Prusse a estimé que leur intégration dans une organisation fédérale placée sous sa domination, dans le cadre d'une unification négociée, lui permettrait d'atteindre les objectifs visés par l'unification nationale, à savoir la stabilité sociale, de plus grandes facilités dans la constitution d'une armée, et une augmentation des recettes de l'impôt (Ziblatt, 2006). En Italie en revanche, les régions étaient caractérisées par des administrations patrimoniales, c'est-à-dire sans constitution, sans parlement et sans système d'administration rationalisé. Dans la perspective développée par Ziblatt, les leaders Piémontais auraient préféré l'unification par la conquête militaire, dans la mesure où les régions italiennes n'avaient pas la capacité nécessaire pour gouverner leur propre territoire et la population y vivant. Les intégrer comme entités fédérées ne leur aurait offert ainsi aucun avantage en termes de contrôle du nouveau territoire national.

L'adoption d'une organisation fédérale n'a donc historiquement pas toujours eu pour fonction de protéger la diversité des cultures régionales. La relation entre le fédéralisme et l'hétérogénéité territoriale ne peut pas être justifiée sur cette base.

Une autre des justifications présentées à l'appui du lien entre l'organisation fédérale et les inégalités territoriales porte sur les différences de ressources fiscales entre les entités fédérées. Les disparités fiscales horizontales peuvent s'expliquer par une inégale répartition des produits de certains impôts et par des revenus par habitant différents d'une région à une autre. Elles pourraient se traduire par des niveaux de dépenses régionales par habitant différenciés, conduisant, par exemple, à des niveaux d'équipement public variables d'une région à une autre. Ce raisonnement, inspiré des travaux sur le fédéralisme américain (Elazar, 1994 ; O'Dwyer, Ziblatt, 2006), néglige l'observation des relations de distribution et de péréquation des ressources fiscales qui caractérisent les systèmes fédéraux européens. Les niveaux de péréquation atteints ne sont pas identiques suivant les pays, mais dans tous existent des formes de péréquation des disparités horizontales des ressources fiscales. Ils constituent non seulement des dispositifs d'intégration territoriale, en créant de la solidarité financière entre les territoires subnationaux, mais ils conduisent aussi à diminuer les inégalités régionales de ressources.

Les cas de la Suisse et de la Belgique sont particulièrement intéressants sur ce point, car ce sont les deux fédérations européennes qui sont caractérisées par les degrés les plus élevés d'autonomie fiscale (Swenden, 2006). La Suisse est le système fédéral qui en Europe dispose de la plus grande autonomie en matière fiscale, puisque le gouvernement fédéral ne peut pas lever d'impôts d'un montant supérieur à 11,5% des impôts levés au total dans la population (Swenden, 2006). Compte-tenu de ce degré important d'autonomie, les recettes fiscales par habitant varient fortement d'un canton à un autre, d'autant plus qu'une certaine concurrence entre les cantons en matière d'imposition des entreprises peut être observée. Mais des dispositifs de péréquation sont mis en place pour assurer que les standards de service public atteints soient comparables d'un canton à un autre. Le niveau fédéral a d'abord mis en place des subventions conditionnelles, dont une partie est fixe et identique pour tous les cantons, et l'autre variable suivant leur capacité financière (Dafflon, 1999). Une autre forme de péréquation intervient lors du partage de la part régionale des impôts que se partagent le niveau fédéral et les cantons. Par exemple, seuls 57% de la part régionale des recettes des impôts directs fédéraux sont distribués selon l'origine géographique des recettes, tandis que les 43% restants sont distribués en fonction des capacités fiscales respectives des cantons. Enfin, les cantons dont les capacités financières se situent au-dessus de la moyenne fédérale voient leurs contributions aux fonds fédéraux de retraite et pour le handicap majorées.

Le système fédéral belge est lui aussi caractérisé par l'existence de dispositifs puissants de péréquation des ressources fiscale des trois régions, la région wallonne, la région flamande et la région de Bruxelles¹. A côté des impôts entièrement régionalisés, qui représentent 28 % des recettes régionales en 2003 (Verdonck, Deschouwer, 2003), les recettes de la TVA et de l'impôt sur le revenu ne sont ainsi pas allouées aux régions selon le lieu où ces impôts ont été prélevés. Avant la réforme de 2001, la part reçue par la Flandre était par exemple plus faible que celle des Flamands dans la population belge.

¹ L'organisation institutionnelle belge est complexe, puisque elle est composée de deux entités distinctes, les communautés et les régions. Au contraire des régions, les communautés francophone, néerlandophone et germanophone sont constituées sur une base linguistique, et non territoriale. Bruxelles permet de l'illustrer, puisque y vivent à la fois des francophones (leur part de la population est estimée à 80%) et des néerlandophones (20% de la population). Les communautés, qui ne disposent pas d'autonomie fiscale, sont responsables en particulier de l'éducation, de la culture, des politiques de santé publique et des services sociaux. Les régions, pour leur part, sont responsables notamment de la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement, du logement, des politiques économiques, d'emploi et de transport.

Cette réforme visait à prendre en compte la taille démographique de la Flandre, mais sans fixer l'allocation des recettes suivant les différentes contributions régionales. L'objectif de péréquation interrégionale a donc été maintenu après 2001. De plus, des transferts fédéraux inconditionnels sont effectués à destination des régions dont le revenu par tête est inférieur à la moyenne nationale. La Wallonie en bénéficie. En 2003, ces transferts représentaient 13,6% du budget régional wallon (Verdonck, Deschouwer, 2003). Les dispositifs de péréquation dont il vient d'être question sont de faible importance par rapport aux transferts qui passent par le système de protection sociale. On y revient dans la partie B.

Ainsi, même dans les Etats fédéraux européens caractérisés par les niveaux les plus élevés d'autonomie fiscale régionale, des systèmes de péréquation des ressources régionales existent, qui permettent une certaine égalisation de leur capacité financière. Par la solidarité interrégionale qu'ils créent, ils constituent, surtout, des dispositifs d'intégration territoriale. On voit donc que l'organisation fédérale en soi ne permet donc ni de décrire, ni d'expliquer les disparités de ressources fiscales des régions. Seul l'examen des politiques fiscales et des politiques d'échanges financiers entre les échelons de gouvernement peut permettre de tirer des conclusions précises sur le niveau des ressources respectives des régions.

Le dernier des principaux arguments apportés à l'appui de l'idée qui associe le fédéralisme et une forte hétérogénéité territoriale porte sur la diversité des législations en vigueur sur le territoire national. Les lois régionales composeraient une mosaïque de régulations variées qui solderaient l'existence de dispositifs d'intégration territoriale sur ce versant législatif. En réalité, il est nécessaire de distinguer deux types généraux d'organisation fédérale, le fédéralisme inter-étatique et le fédéralisme intra-étatique. Un exemple du premier est le fédéralisme américain, caractérisé par une division fonctionnelle du pouvoir au niveau fédéral qui l'emporte sur la division territoriale des compétences entre les ordres de gouvernement. Les systèmes fédéraux en Europe sont eux, de manière générale, les illustrations d'organisations fédérales intra-étatiques où ce qui prévaut, pour des raisons institutionnelles, historiques et culturelles, est une dynamique de concurrence politique entre l'Etat fédéral et les niveaux de gouvernement subnationaux, qui se traduit par un enchevêtrement de leurs compétences. Dans leur cas, l'image de la mosaïque législative s'avère peu exacte. Les Etats fédéraux en Europe sont

en effet caractérisés par une certaine coopération entre les régions et le niveau fédéral sur les questions législatives. C'est donc alors l'observation précise des dispositions et du fonctionnement de cette coopération qui permet de caractériser les dispositifs effectifs d'intégration territoriale qui existent, et non l'organisation fédérale par elle-même.

Wilfried Swenden propose de distinguer la répartition des compétences législatives, d'une part, et la répartition des compétences en matière de législation et de mise en œuvre, d'autre part (2006). Pour ce qui est de l'allocation du pouvoir de légiférer, il montre que les fédérations européennes se caractérisent par l'existence de législations concurrentes, c'est-à-dire de domaines d'action publique qui sont de la responsabilité partagée des régions et de l'Etat central. La législation concurrente peut prendre différentes formes. La possibilité pour le niveau central de produire des lois-cadres, qui définissent les limites dans lesquelles les régions peuvent ensuite légiférer et produire de l'action publique, en est une. En parallèle, le niveau central détient aussi des responsabilités législatives propres qui s'appliquent à l'ensemble du territoire national.

En Suisse ainsi, les cantons ne sont responsables de manière exclusive que d'un nombre restreint de compétences de politiques publiques, notamment l'éducation et les pouvoirs de police. Plus de la moitié des compétences de politiques publiques qui sont inscrites dans la constitution accorde un monopole législatif au niveau central (Swenden, 2006). De plus, dans le cas d'un nombre important de politiques publiques, les compétences sont partagées entre l'Etat fédéral et les cantons. C'est le cas en particulier de la politique agricole, de la politique relative aux infrastructures et au commerce. Toutefois, ce partage de compétences implique dans le cas suisse que l'Etat fédéral et les cantons régulent des versants différents de la politique.

En Belgique, la constitution fédérale ne propose pas de liste explicite de la législation concurrente, à l'exception de la politique fiscale. Swenden défend toutefois l'idée que la coopération législative entre l'Etat fédéral et les régions est plus importante que cela ne peut sembler être le cas, dans la mesure où les compétences exclusives assignées aux régions et aux communautés ne couvrent souvent que certaines des dimensions du domaine concerné, laissant ainsi ouverte la possibilité à l'Etat fédéral de légiférer (2006).

Pour ce qui est de la répartition des compétences de législation et de mise en œuvre, Swenden montre qu'en Suisse, comme en Autriche ou en Allemagne, la mise en œuvre de la législation fédérale repose sur la coopération des régions (2006). Le fait que l'Etat fédéral suisse n'ait mis en place d'administration propre que pour les politiques de défense, les politiques monétaires et les politiques fiscales illustre le degré de coopération entre les deux échelons de gouvernement sur lequel repose le fonctionnement du fédéralisme. Il en est autrement dans le cas du fédéralisme belge où, selon la constitution, la mise en œuvre par les régions de la législation fédérale n'est pas requise. De manière générale, la responsabilité des régions en matière de mise en œuvre de la législation fédérale constitue une incitation forte à la coopération entre ces deux échelons de gouvernement.

Le fait qu'une partie des compétences législatives, variable selon les Etats européens, soit partagée entre les régions et le niveau central, produisant ainsi des cadres ou des législations communes, et que dans certains cas les régions soient chargées de la mise en œuvre de la législation fédérale, peut être interprété comme constituant des dispositifs d'intégration territoriale. Pour cette raison, déduire de l'organisation fédérale en soi la diversité des législations valables dans les régions n'est pas pertinent. Pour évaluer précisément le degré auquel les législations appliquées dans les régions sont distinctes d'un territoire à un autre, ce sont au contraire les modalités précises et les pratiques de partage des compétences législatives entre les échelons de gouvernement qui doivent être examinées.

Les origines variées des systèmes fédéraux, l'existence de systèmes de péréquation des ressources fiscales des régions et la coopération entre les régions et le niveau central en matière législative qui ont été identifiées dans le cas européen conduisent donc à souligner les limites d'une approche centrée sur l'organisation fédérale qui ne tiendrait pas compte de ces dimensions pour étudier les inégalités et l'intégration territoriale dans ces pays sur la période contemporaine.

b) L'Allemagne, un système fédéral coopératif

Le cas allemand permet d'approfondir l'étude du système de péréquation financière et des pratiques associées à la répartition des compétences pour recueillir un certain

nombre d'éléments qui permettent d'étudier les inégalités et l'intégration territoriales. A maints égards, l'étude de la coopération entre les échelons de gouvernement, qui est au cœur du fédéralisme allemand, apporte des éléments cruciaux sur ces questions.

Le système de péréquation financière, un dispositif d'intégration territoriale

Mis en place progressivement depuis les années 1950, le système de péréquation financière en Allemagne a joué un rôle déterminant dans l'égalisation des ressources fiscales par habitant dont disposent les régions allemandes (*Länder*) et a constitué un dispositif puissant d'intégration territoriale.

Les trois niveaux de la péréquation financière qui composent ce système ont été définis lors de la réforme constitutionnelle de 1969 (Adelberger, 2001 ; Jeffery, 2003). Le premier niveau de péréquation, présenté dans le tableau suivant, repose sur le partage de certains impôts dont les recettes sont destinées à être réparties entre la Fédération (*Bund*) et les *Länder*, en premier chef la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le produit de cet impôt est d'abord partagé entre le *Bund* et les *Länder* en fonction d'une clé de répartition qui a varié depuis les années 1970. En 2001, le niveau fédéral s'était vu attribuer 50,5 % des recettes de la TVA et les régions les autres 49,5 %¹. Ensuite, 75 % de la part des régions sont répartis entre les *Länder* en fonction de leur nombre d'habitants respectif, et les 25 % restants sont utilisés à des fins redistributives en faveur des régions dont la capacité fiscale moyenne entre habitants est faible. Au terme du premier niveau de la péréquation financière, selon l'objectif inscrit dans la Loi fondamentale, la capacité fiscale par habitant de chacune des régions doit atteindre au moins 92 % de la moyenne fédérale.

¹ Cette clé de répartition était de 70 % en faveur du niveau fédéral, et 30 % pour les régions lors de l'accord de 1969. En 1995, la répartition était de 63 % pour le *Bund* et de 37 % pour les régions, afin de financer la réunification. Cette répartition était transitoire.

Tableau I-1 : Niveau 1 de péréquation et effets péréquateurs horizontaux

Impôt et part revenant aux <i>Länder</i> <i>r</i>	Critères de redistribution horizontale	Effet de péréquation horizontale
Impôt sur le revenu (42,5 %)	Principe de résidence	Faible
Impôt sur les sociétés (50 %)	Principe de résidence modifié	Faible
TVA (49,5%) dont 75 %	Base par tête	Fort
dont 25 %	Péréquation	Très fort
Taxe professionnelle	Cadre régional de la base fiscale	Non
Taxes propres aux <i>Länder</i> (100 %)	Cadre régional de la base fiscale	Non

Source : Guihéry, 2001 : 72.

Le deuxième niveau de la péréquation financière se caractérise par une redistribution horizontale, entre les régions, dans laquelle le niveau fédéral n'intervient pas (*Länderfinanzausgleich*). Il constitue probablement l'édifice le plus achevé de la solidarité interrégionale en Allemagne. Il a pour objectif d'égaliser les capacités fiscales effectives des régions. L'égalisation se fait en réalité de manière incomplète, à hauteur de 95 % de la moyenne fédérale. Les principes de fonctionnement du niveau 2 sont complexes¹. L'un de ces aspects importants est que la somme des contributions et des dotations est nulle. De plus, ces transferts sont rendus publics par le ministère fédéral des finances : avec quelques années de décalage, il est possible de mesurer précisément combien ont reçu ou combien ont donné chacune des régions allemandes au titre de la péréquation horizontale. Depuis 1995, les anciens *Länder* de l'Est² sont tous bénéficiaires du niveau 2, et les plus gros contributeurs sont la Hesse, le Bade-Wurtemberg et la Bavière. Le tableau I.2 présente les données.

¹ Les *Länder* qui sont situés sous la moyenne fédérale de la capacité fiscale par habitant sont bénéficiaires de la redistribution horizontale, tandis que ceux qui sont situés au dessus sont contributeurs. Plus précisément, « Un taux de transfert de 80 % est appliqué aux contributeurs qui sont au-dessus de 110 % de ce seuil. Pour ceux compris entre 101 % et 110 % un taux de 66 % est appliqué. Entre 100 et 101 %, les excédents ne peuvent plus être conservés, comme c'était le cas précédemment (...). Un nouveau taux de 15 % est alors appliqué. Pour les *Länder* les plus pauvres, dont la capacité fiscale effective est inférieure à la capacité fiscale désirée, c'est-à-dire à ceux qui sont situés en dessous de 92 % de la *Ausgleichsmesszahl*, la péréquation est totale. Pour ceux compris entre 92 % et 100 %, un taux de 37,5 % est appliqué » (Guihéry, 2001 : 75-76).

² Les nouvelles régions allemandes sont la Saxe, la Thuringe, le Brandebourg, le Mecklembourg-Poméranie et la Saxe-Anhalt.

Tableau I-2 : Effets redistributifs du niveau 2 de la péréquation financière en 1995

<i>Land</i>	Capacité financière avant le 2ème niveau (en % de la moyenne fédérale)	Capacité financière après le 2ème niveau (en %)
Rhénanie du Nord-Westphalie	107	102,3
Bavière	107,7	102,5
Bade Wurtemberg	109,7	103
Basse Saxe	96,2	97,6
Saxe	85,4	95
Rhénanie Palatinat	96,2	97,6
Saxe Anhalt	85	95
Schlesvig-Holstein	102,5	101,2
Thuringe	85	95
Brandebourg	86,6	95
Mecklembourg-Poméranie	84,6	95
Sarre	90,9	95
Berlin	72,7	95
Hambourg	103,5	102,2
Brême	80,9	96,3
Hesse	112	103

Source : Guihéry, 2001 : 80.

La péréquation horizontale exerce de forts effets péréquateurs. Après que soient intervenus les transferts au titre du niveau 2 de la péréquation financière, on constate en effet que la capacité financière de chacune des régions se situe au moins à 95 % de la moyenne fédérale. Par exemple, la région de Berlin passe ainsi entre 1995 d'une capacité financière correspondant à 72,7 % de la moyenne fédérale à 95 % et la Saxe de 85,7 % à 95 %. A l'inverse, la Bavière et le Bade-Wurtemberg voient pour leur part leur capacité fiscale passer de 107, 7 % et 109,7 % de la moyenne fédérale à 102,5 % et 103 % respectivement.

Enfin, le troisième niveau de ce système de péréquation financière met en place une redistribution verticale des ressources, du gouvernement fédéral vers certaines régions (*Bundesergänzungenzuweisungen*). Cette péréquation verticale prend la forme de subventions destinées à couvrir, à titre complémentaire, les besoins financiers généraux des régions qui sont bénéficiaires de la redistribution horizontale. Ces subventions peuvent être des aides pour les investissements dans les nouvelles régions, ou des aides à destination des petits *Länder* visant à compenser les coûts plus que proportionnels de la

question publique. Les villes-Etats comme Brême et Hambourg, mais aussi la Sarre, par exemple, en ont bénéficié. Des aides de transition ont aussi été accordées entre 1994 et 2004 aux anciens *Länder* de l'Ouest, qui étaient bénéficiaires de la péréquation horizontale avant l'intégration des régions est-allemandes. Le niveau fédéral intervient donc massivement dans le système de péréquation. On constate que l'intervention du gouvernement fédéral perturbe les effets du niveau 2 de la péréquation, et accroît à certains égards les différences de capacité fiscale par tête observées à l'issue du niveau 2. Le Mecklembourg-Poméranie voit ainsi passer sa capacité fiscale par habitant de 95 % de la moyenne fédérale à l'issue du niveau 2 à 121,6 %, dépassant de loin la Hesse, région contributrice du niveau 2, dont la capacité fiscale se situe à 103 % de la moyenne fédérale après le niveau 3 du système de péréquation. Des observations similaires peuvent être faites pour la plupart des anciennes régions de l'Est ainsi que pour les villes-Etats.

Tableau I-3 : Effets redistributifs de la péréquation financière en 1995

<i>Land</i>	Capacité financière avant le 2ème niveau (en % de la moyenne fédérale)	Capacité financière après le 2ème niveau (en %)	Capacité financière après le 3ème niveau (en %)
Rhénanie du Nord-Westphalie	107	102,3	102,3
Bavière	107,7	102,5	102,5
Bade Wurtemberg	109,7	103	103
Basse Saxe	96,2	97,6	101,4
Saxe	85,4	95	119,1
Rhénanie Palatinat	96,2	97,6	103,9
Saxe Anhalt	85	95	120,7
Schlesvig Holstein	102,5	101,2	104,7
Thuringe	85	95	120,8
Brandebourg	86,6	95	120,4
Mecklembourg-Poméranie	84,6	95	121,6
Sarre	90,9	95	104,8
Berlin	72,7	95	114,8
Hambourg	103,5	102,2	102,2
Brême	80,9	96,3	105,3
Hesse	112	103	103

Source : Guihéry, 2001 : 80.

Laurent Guihéry montre que la péréquation financière entre 1970 et 1996 a agi comme une vaste mécanique de réduction des inégalités et d'égalisation des potentiels fiscaux régionaux (2001). Jusqu'en 1992, les deux premiers niveaux, le partage de

certaines impôts, et surtout la TVA, ainsi que la redistribution horizontale entre les régions, ont joué un rôle très important dans la réduction des inégalités interrégionales. A partir de 1992, le niveau fédéral a accru sa participation au système de péréquation financière. D'importantes dotations au titre du niveau 3 ont ainsi été accordées à Brême et à la Sarre, pour tenter d'assainir leur situation financière respective qui était très détériorée. Mais c'est surtout après la réunification, et ses implications en termes de disparités fiscales, très importantes, entre l'Est et l'Ouest, que le *Bund* a accru les subventions du niveau 3. Les effets en sont des conséquences déstabilisatrices sur les deux premiers niveaux de péréquation financière (Guihéry, 2001). Le système de péréquation a donc constitué jusqu'à la réunification un vecteur efficace d'égalisation des capacités fiscales régionales.

Mais ce système de péréquation fiscale constitue aussi un dispositif puissant d'intégration territoriale en instaurant une forte solidarité financière entre les régions allemandes. Les conflits de redistribution autour de ce système et notamment depuis la réunification et l'inclusion des régions de l'ancienne République démocratique d'Allemagne en 1995¹ illustrent l'importance politique et financière de cette solidarité territoriale.

Le système de péréquation financière a été contesté depuis les années 1980 par les régions allemandes les plus riches (Jeffery, 2003). Mais leurs recours successifs devant la Cour constitutionnelle fédérale ont toujours été rejetés, les décisions de cette dernière mettant à chaque fois l'accent sur le principe de solidarité entre les régions (Adelbeger, 2001). Après la réunification, la forme territoriale des conflits de redistribution s'est accentuée, non seulement autour du clivage Est/ Ouest, mais aussi au sein des anciennes régions de l'Ouest. Trois groupes de régions peuvent être distingués : les régions riches, contributeurs nets du niveau 2 de la péréquation : le Bade-Wurtemberg, la Bavière, la Hesse, ainsi que la Rhénanie du Nord-Westphalie et Hambourg, dont les performances économiques sont bonnes ; les six régions de l'Est forment un groupe de régions dont la

¹ Pendant la période de transition (1990-1994), les *Länder* de l'Est ont été financés par le Fond de l'unité allemand, inscrit dans le Traité de réunification. Ce fond était abondé par le niveau fédéral et les régions de l'Ouest. Il a fonctionné jusqu'en 1995. La reconduction du système antérieur s'est faite au prix d'âpres discussions entre les régions et le niveau fédéral. Le premier pacte de solidarité, conclu en 1993, reposait sur un nouveau partage des recettes de la TVA, et sur des transferts additionnels du *Bund* aux anciens *Länder* de l'Est, ainsi que des subventions de transition aux régions de l'Ouest. Les arrangements de 1969 n'ont donc pas été remis en cause. Mais le conflit a ressurgi assez rapidement, à la fin des années 1990.

situation économique est mauvaise ; enfin, un groupe intermédiaire peut être identifié, composé de Brême, de la Basse-Saxe, de la Rhénanie-Palatinat, de la Sarre et du Schlesvig-Holstein (Jeffery, 2003). Après la conclusion d'un premier Pacte de solidarité (1993) qui laissait largement inchangés les arrangements de 1969, le conflit autour de la redistribution fiscale a ressurgi à la fin des années 1990, à la faveur de la contestation des trois régions les plus riches, la Bavière, le Bade-Wurtemberg, et la Hesse (Moore, Jacoby, Gunlicks, 2008). Elles contestaient en particulier les désincitations que le système tel qu'il était faisait subir aux régions économiquement les plus performantes¹ (Jeffery, 2003 ; Ziblatt, 2002). Le pacte de solidarité conclut en 2001 « *was made possible by the Federal Government paying sufficient into the system for all groupings of Länder to come out better* » (Jeffery, 2003 : 35). Le système de péréquation financière est donc resté en place, et s'est trouvé accru d'une intervention renforcée du niveau fédéral².

L'analyse du système de péréquation financière en Allemagne, de ses principes, fonctionnement et évolutions, permet donc d'identifier un dispositif puissant d'intégration territoriale, qui conduit, de plus, à une réduction des disparités régionales de capacité fiscale.

L'enchevêtrement des politiques publiques

La répartition des compétences législatives, leur exercice et les évolutions qui les caractérisent constitue un second dispositif d'intégration territoriale en Allemagne.

Depuis la création de la République Fédérale en 1949, l'enchevêtrement croissant des politiques publiques conduites par l'échelon fédéral et les régions est particulièrement

¹ Elles développent notamment l'argument selon lequel le niveau 2 de la péréquation instaurerait une prime à l'inefficacité budgétaire.

² Cela s'explique selon Karen Adelberger par le rôle déterminant joué par les régions pauvres au sein de la deuxième chambre (*Bundesrat*), qui disposent d'un pouvoir de veto en matière de réforme de la péréquation financière (2001). Les quatre régions contributrices du niveau 2 de la péréquation financière disposaient en effet en 2001 de 23 sièges sur 69. Les régions bénéficiaires avaient donc la capacité de bloquer toute réforme de la péréquation qui leur serait préjudiciable, et les réformes allant dans le sens d'une plus grande autonomie fiscale des régions en faisait indéniablement partie. Ziblatt propose une explication complémentaire, qui repose sur la prééminence de la norme de consensus au sein du *Bundesrat*, des conférences des ministres-présidents comme des conférences sectorielles (2002). Une norme informelle s'y ajoute, celle selon laquelle les décisions doivent satisfaire tous les participants. Par conséquent, « (...) *on decisions that reajust shares of financial and legislative responsibility, the Bundesrat will tend to approve only those changes from the status quo that increase legislative centralization and financial solidarity* » (Adelberger, 2001: 48).

frappant. Il permet de caractériser la structure de la prise de décision propre au système fédéral allemand¹ (Schmidt, 1994). En effet, la plupart des compétences de politiques publiques est partagée par plusieurs niveaux de gouvernement, l'Etat fédéral, les régions, mais aussi les communes. Cet enchevêtrement se traduit par une contrainte forte au consensus puisque aucun acteur, le gouvernement fédéral aussi bien que les régions, ne peut décider et agir sans l'accord des autres, dans les domaines concernés. Cela pose problème en particulier lorsque les parties prenantes sont gouvernées par des majorités politiques différentes². Cet enchevêtrement est le produit, d'abord, de la réforme constitutionnelle de 1969 qui a institué des compétences partagées, exercées donc de manière conjointe par le niveau fédéral et les régions (révision des articles 91 a et b de la Loi fondamentale). Les tâches communes (*Gemeinschaftsaufgaben*) reposent sur l'attribution au niveau fédéral de 50 % des droits de vote contre l'assurance d'un financement fédéral équivalant au moins à 50 % des coûts totaux de la politique concernée. A la fin des années 1960, contre les pratiques de négociations bilatérales du *Bund* avec certaines régions économiquement moins dotées, l'instauration de ces tâches communes a été considérée par les régions comme la garantie de négociations du niveau fédéral avec l'ensemble des régions. Ces tâches communes portent sur l'amélioration des structures économiques régionales, l'amélioration des structures agricoles et des régions côtières, et la construction et l'extension des universités. Lors de leur inscription dans la Loi fondamentale, l'objectif poursuivi était de parvenir à la mise en place d'une planification cadre collective pour les domaines concernés. Des organismes *Bund – Länder* créés à cet effet venaient en appui.

L'enchevêtrement des politiques publiques s'explique, ensuite, par l'utilisation faite par le niveau fédéral de la clause de nécessité dans le domaine de la législation concurrente. La législation concurrente est l'ensemble des domaines où les régions sont compétentes à conditions que le niveau fédéral ne soit pas intervenu pour permettre la réalisation de l'objectif d'uniformité des conditions de vie (article 106 de la Loi

¹ On parle de *Politikverflechtung*. Initialement définie par Scharpf, Reissert et Schnabel (1976), cette notion désigne aujourd'hui « *the entanglements between federal and Land politicians and civil servants in the Bundesrat, numerous commissions and committees between the federal and Land (including local) levels and among Land officials, mixed financing and political-administrative responsibility for higher education and various forms of economic development, and the complex system of fiscal federalism* » (Moore, Jacoby, Gunlicks, 2008 : 396).

² Cela a conduit Fritz Scharpf à développer une analyse du « piège de la décision commune » (1988). On y revient au chapitre 5.

fondamentale), et en particulier n'ait pas promulgué de loi-cadre. Les domaines d'action publique couverts sont le droit civil et le droit pénal, la justice, l'économie, le droit du travail, les affaires sociales, la santé, le transport, et la protection de l'environnement. « *Within a few decades, federal legislators had succeeded in turning all de jure concurrent legislation into de facto federal competencies, because – and this is crucial – once the national parliament legislated, the Länder were no longer entitled to enact Land-level solutions* » (Adelberger, 2001 : 50-51).

L'enchevêtrement s'explique aussi par les progrès de l'intégration européenne. Celle-ci constituait un double problème pour les régions : d'une part, dès les premiers temps de l'intégration européenne, les régions allemandes avaient craint de perdre de l'influence si certaines de leurs compétences étaient transférées à l'échelle européenne ; d'autre part, elles craignaient aussi une perte d'influence importante liée à la non participation à l'élaboration des politiques publiques au niveau européen (Benz, 1999). Après des négociations importantes avec le niveau fédéral, un article de la Loi fondamentale a été réécrit en 1992, qui font des politiques européennes une nouvelle compétence partagée par les régions et le niveau fédéral. Dans les domaines de politiques publiques qui sont de la compétence exclusive des *Länder*, le Bundesrat à une majorité des deux tiers peut contraindre le gouvernement fédéral à adopter sa position¹.

Enfin, l'enchevêtrement horizontal des politiques publiques doit aussi être pris en considération pour compléter l'esquisse du système de décision allemand (*horizontale Politikverflechtung*) (Benz, Scharpf, Zintl, 1992). Il repose sur l'existence d'instances de coordination des politiques publiques de même échelon de gouvernement. L'auto-coordination des régions (*Selbstkoordination*) est une caractéristique essentielle du

¹ Arthur Benz défend l'idée que la politique européenne a non seulement accru l'enchevêtrement des politiques publiques, mais qu'elle a changé aussi qualitativement la nature de la coopération entre le niveau fédéral et les régions (1999). Ces dernières, en effet, deviennent des « *external lobbyists and controllers of the German representatives within the European political system* » (Benz, 1999 : 73). Lorsque le Bundesrat contraint le gouvernement fédéral à adopter sa position, son vote peut être contesté au sein du Conseil européen des ministres. De plus, dans le cas de décisions qui doivent être prises à l'unanimité au sein du Conseil européen des ministres, les politiques européennes peuvent être bloquées si le gouvernement fédéral allemand ne parvient pas à un compromis avec les régions par l'intermédiaire du *Bundesrat*. Cela ne se traduit pas par un blocage accru de l'élaboration des politiques publiques, mais par le fait que les gouvernements des régions par anticipation, formulent en général des prises de positions non-contraignantes ou usent de leur droit de veto pour obtenir des concessions du niveau fédéral sur des questions de politique intérieure.

système politique. Elle repose sur des commissions réunissant les ministres des gouvernements régionaux dans chacun des domaines¹ (Leonardy, 1991).

L'image qui se dégage est donc bien celle d'un très fort enchevêtrement des politiques publiques, vertical et horizontal. C'est ce qui fait que le fédéralisme allemand soit, par pratique, un fédéralisme très coopératif. L'implication très importante du niveau fédéral dans l'élaboration des politiques publiques, en particulier dans son versant législatif, a alimenté des tendances à l'uniformisation, définie comme « (...) *the circumstances of intergovernmental processes and the characteristic features of policies* » (Benz, 1999 : 59). Cet enchevêtrement produit donc un dispositif d'intégration territorial. Certains sont allés jusqu'à qualifier le système politique allemand d'Etat fédéral unitaire² (Hesse, 1962).

Jusqu'à la réforme du fédéralisme de 2006, toutes les réformes constitutionnelles ont intensifié les contraintes de coopération entre les échelons de gouvernement, et les tentatives de réduction de l'enchevêtrement des politiques publiques ont échoué³. En effet, après y avoir trouvé intérêt pendant les vingt premières années de la RFA⁴, les régions allemandes ont commencé à partir des années 1980 à contester la « colonisation » de leurs compétences par le niveau fédéral. Les critiques du piège de la décision commune (Scharpf, 1988), conduisant au *statu quo* ou à la solution du plus petit

¹ La Conférence des ministres de l'éducation (*Kultusministerkonferenz*) est au centre du chapitre 5.

² Le qualifier d'Etat unitaire (Abromeit, 1992), en revanche, s'avère inadéquat, dans la mesure où si le gouvernement fédéral a un rôle important, les régions conservent leurs compétences en matière administrative, et ont été dédommagés de l'extension du domaine d'intervention du gouvernement fédéral par l'acquisition de droits de participation aux processus nationaux d'élaboration des politiques publiques (sous la forme de compétences partagées ou de tâches communes).

³ La réforme de 2006 s'inscrit en rupture à cet égard. Elle a tenté de clarifier la répartition des compétences : la compétence fédérale en matière de loi-cadre a été supprimée et les compétences exclusives de la Fédération et des régions se sont accrues. Ces derniers ont gagné des compétences relatives aux fonctionnaires, leur rémunération en particulier, et à l'enseignement supérieur. Le champ d'application des tâches communes s'est vu réduit. Il reste l'amélioration de la structure économique des régions, des structures agricoles, la protection des côtes, et la recherche scientifique.

⁴ Adelberger l'explique par le fait que la participation à l'action publique du niveau fédéral était considérée par les régions comme un moyen de réduire le niveau de leurs dépenses (2001). Cela est particulièrement évident dans les domaines de la promotion de la recherche, de la construction d'établissements hospitaliers, de la politique agricole et de la protection côtière.

dénominateur commun, ont été développées. A aussi été critiquée la relégation des parlements régionaux à un rôle de chambres d'enregistrement de décisions prises par les exécutifs régionaux dans les différentes instances de coordination *Bund-Länder* ou *Länder-Länder*. Si les stratégies mises en place par les régions pour accroître le rôle du *Bundesrat* ont été victorieuses, au regard de son rôle accru dans la politique européenne à partir de 1992, celles visant à désenchevêtrer les politiques publiques, c'est-à-dire à accroître les compétences exclusives des régions ont échoué¹.

L'étude, dans le cas allemand, de deux dispositifs d'intégration territoriale, la péréquation financière et l'enchevêtrement des compétences de politique publique, conforte l'analyse selon laquelle partir de l'organisation fédérale elle-même ne suffit pas pour étudier les inégalités et l'intégration territoriales. Sur le plan de la méthode, on est au contraire amené à analyser les dispositifs concrets qui règlent les relations entre les échelons de gouvernement, leur fonctionnement et évolutions dans le temps. Sur le plan du contenu, l'examen des travaux sur le fédéralisme et leur confrontation avec le cas de pays européens conduit à souligner qu'aucune relation systématique, ni analytiquement, ni empiriquement, ne peut être établie entre l'organisation fédérale d'un Etat, le degré d'inégalités entre les territoires et les dispositifs d'intégration territoriale.

L'examen des travaux centrés sur l'organisation centralisée et fédérale des institutions politiques a donc conduit à montrer que l'entrée par la forme des institutions politiques présente un certain nombre de limites lorsqu'il s'agit d'étudier les inégalités et l'intégration territoriales dans l'Europe contemporaine. En effet, elle amène souvent à négliger des dimensions déterminantes dans cette perspective, relatives notamment au fonctionnement effectif des relations entre l'Etat central/ fédéral et les échelons infranationaux. De plus, l'attention accordée aux preuves analytiques apportées par ces recherches, ainsi que leur capacité à rendre compte des situations européennes, a mis en exergue qu'on ne peut en déduire de réponses convaincantes à la question centrale des effets des politiques régionales sur les inégalités et l'intégration territoriale.

¹ Plus précisément, « *There were able to make it slightly harder for the federal government to justify its activities in areas of concurrent legislation by tightening the 'necessary clause' (...). And they formalized a procedure by which the Länder could withdraw areas of concurrent legislation to the state level* » (Adelberger, 2001 : 52).

B) Centralisation et fédéralisme, systèmes de protection sociale et solidarité territoriale

Plutôt que d'être étudiés comme des producteurs en soi d'hétérogénéité ou d'homogénéité territoriale, la centralisation et le fédéralisme sont envisagés, dans cette deuxième partie du chapitre, sous l'angle des politiques sociales. Par les transferts interindividuels sur lesquels reposent les politiques sociales, celles-ci instaurent en effet de la solidarité entre les groupes sociaux, mais aussi entre les territoires. Les systèmes de protection sociale constituent ainsi des dispositifs d'intégration territoriale (Ferrera, 2005).

Que l'on parle d'Etat-providence, de *Wohlfahrtstaat* ou de *welfare state*, l'accent est mis sur la dimension étatique de l'institution qui développe des politiques sociales, et par-là sur sa dimension nationale. Cette association étroite entre les systèmes de protection sociale et leur définition à l'échelle nationale, que l'on peut expliquer par les travaux de Thomas H. Marshall sur la citoyenneté sociale présentés dans l'encadré suivant (1950), permet de comprendre que l'on se soit interrogé sur les possibilités d'instauration, puis de développement, de systèmes de protection sociale dans les Etats fédéraux. Ils sont en effet supposés être caractérisés par des institutions nationales faibles par comparaison avec les institutions régionales.

Encadré I-2 : *La citoyenneté sociale selon T. H. Marshall et sa définition à l'échelle nationale*

On peut faire remonter l'association entre la protection sociale et l'échelle nationale de sa définition aux travaux fondateurs de Thomas H. Marshall (Wincott, 2006), qui distingue trois versants de la citoyenneté, civil, politique et social.

Leur développement respectif en Angleterre, qui est le cas à partir duquel Marshall généralise ses conclusions, s'est fait successivement : la citoyenneté civile, qui repose sur la liberté de croyance, d'expression et de pensée, sur le droit de propriété, le droit de conclure des contrats valides et sur le droit à la justice, s'est développée au XVIIIème siècle ; la citoyenneté politique, constituée du droit de participer à l'exercice du pouvoir politique, comme électeur ou comme élu, s'est principalement développée au XIXème siècle ; la citoyenneté sociale, enfin, qui repose notamment sur le droit de vivre selon les standards dominants d'une société, a pour sa part été développée seulement au XXème siècle (1950).

En inscrivant la citoyenneté sociale dans le sillage de la citoyenneté civile et politique, la première voit son champ d'action situé à l'échelle nationale. Les deux premières se sont en effet historiquement développées et ont été institutionnalisées dans le cadre de l'Etat-nation. De plus, comme c'est le cas des deux processus qui conduisent à l'établissement des versants civil et politique de la citoyenneté, celui qui se traduit par l'émergence de sa dimension sociale repose sur la construction d'institutions spécialisées qui sont nationales : « (...) *the social rights which had been rooted in membership of the village community, the town and the guild were gradually dissolved by economic change until nothing remained but the Poor Law, again a specialised institution which acquired a national foundation, although it continued to be locally administered* » (Marshall, 1950 : 13). Pour Marshall ainsi, la citoyenneté sociale est donc bien définie à l'échelle nationale.

L'introduction de systèmes de protection sociale dans les Etats centralisés étant dans cette perspective tenue pour non problématique, la littérature ne s'est que peu attardée sur leur capacité effective à intégrer les territoires infranationaux et à assurer dans les faits une certaine égalité territoriale. La prédominance de la conception marshallienne de la citoyenneté sociale explique ainsi le « bonus unitaire » comme le « malus fédéral » attribué dans la littérature aux systèmes de protection sociale selon les caractéristiques institutionnelles des Etats dans lesquels ils ont été mis en place (Wincott, 2006). Dans les Etats fédéraux, les systèmes de protection sociale seraient moins développés, instaurant ainsi des dispositifs d'intégration territoriale moins forts que les Etats centralisés.

Ce n'est que récemment que ce « bonus unitaire » et ce « malus fédéral » ont été reconsidérés sur des bases empiriques précises. Les résultats de ces travaux amènent à contester l'entrée par la forme des institutions politiques pour travailler sur les inégalités et l'intégration territoriale dans l'Europe contemporaine, et documentent l'absence de ces bonus et malus.

1) Existe-t-il un « bonus unitaire » des systèmes de protection sociale ?

« A[n] (...) issue (...) in federal political systems is the basic problem of reconciling diversity and equity. Emphasis upon equality leads to the objective of redistribution between classes of people and between territories within the political system. But if this redistribution is to be imposed upon the territorial units by a central government through its financial transfers and insistence upon minimum national standards in the provision of services, how is the autonomy of the constituent territorial units to maintain their distinctive identity to be preserved? » (Watts, 2005 : 203-204).

Lorsque Ronald Watts souligne ce qui lui paraît constituer une contradiction entre l'organisation fédérale et le développement d'un système de protection sociale capable d'assurer une redistribution entre les territoires infranationaux, il semble tenir pour évident que les politiques sociales conduites dans des Etats centralisés le permettent. Il semble pourtant que les systèmes de protection sociale dans les Etats centralisés ne produisent pas systématiquement ces effets.

a) Dans les Etats centralisés, le système de protection sociale ne produit pas nécessairement de l'homogénéité territoriale

Si les effets de la centralisation des institutions politiques sur l'instauration des systèmes de protection sociale en Europe n'ont été que peu étudiés, les travaux qui centrent leur analyse sur le rôle des groupes d'intérêt et leur capacité à influencer les réformes gouvernementales montrent que les Etats centralisés ont permis la mise en place de systèmes de protection sociale plus généreux, toutes choses égales par ailleurs, que les Etats fédéraux (Immergut, 1992). Dans la période actuelle, caractérisée notamment par les pressions économiques et financières, mais aussi démographiques, auxquelles les systèmes de protection sociale ont à faire face, un certain nombre de travaux tendent à montrer que les systèmes politiques centralisés conduisent à des remises en cause moins importantes des politiques sociales (notamment Swank, 2002). Ces travaux étant centrés sur l'étude des Etats fédéraux, ils seront discutés dans la sous-partie consacrée au fédéralisme. Si l'on suivait toutefois leurs résultats, on pourrait en conclure que les dispositifs d'intégration territoriale mis en place dans les Etats centralisés par l'intermédiaire des systèmes de protection sociale sont plus développés qu'ils ne le sont dans les Etats fédéraux.

Les effets sur les inégalités territoriales des systèmes de protection sociale dans les Etats centralisés ont, pour leur part, été étudiés par les travaux s'intéressant aux conséquences de transferts de compétences en matière sociale dans ces Etats historiquement centralisés. Ces recherches s'intéressent aux régulations effectivement mises en place par le niveau central, ainsi qu'à l'usage qui est fait des politiques sociales, qui peut être territorialement différencié. Elles montrent ainsi que les systèmes de protection sociale dans les Etats centralisés sont loin de se traduire systématiquement par les mêmes effets sur les inégalités territoriales.

Daniel Wincott propose une analyse de l'évolution des variations territoriales en matière de politiques sociales au Royaume-Uni, replaçant dans le temps long les disparités constatées dans la période succédant à la *Devolution* (2005 ; 2006). Il en conclut que : « *Predevolutionary differences in public services existed within England as well as across the British nations (with Scotland standing out)* » (Wincott, 2006 : 176). Il s'intéresse en particulier au *National Health Service*. Le système de santé britannique était pensé comme « *the apotheosis of nationalized social citizenship* » (Wincott, 2006 : 176). « *The NHS appears to be a far-reaching attempt by the central state to deliver health care as a social entitlement evenly across space through an elaborate, centrally controlled structure* » (Wincott, 2006 : 176). Mais lorsque l'on s'intéresse au cas de l'Angleterre, le fonctionnement effectif du *NHS* conduit plutôt à mettre l'accent sur l'autonomie dont disposait la profession médicale chargée de fournir les services à l'échelle locale, qui n'était que périodiquement contrôlée par les fonctionnaires centraux. Ces derniers s'occupaient bien de la politique de santé, mais ils se concentraient sur l'un de ses aspects, les dépenses agrégées. De plus, l'élite médicale était en générale située dans les institutions prestigieuses, à Londres et dans le Sud-Est. Les ressources étaient ainsi prioritairement attribuées à ces institutions. Selon Wincott, l'autonomie accordée à la profession médicale au sein du *NHS* a amoindri la capacité du système à produire de l'équité territoriale en matière de soins de santé. Le Black report (Townsend, Davidson, 1982) a ainsi montré « *(...) how far the NHS was from delivering health care on the basis of 'need not geography'* » (Wincott, 2006 : 177). Par conséquent, au-delà de l'organisation nationale du système de santé dans le Royaume-Uni centralisé, la régulation et le contrôle des politiques de santé, et des politiques sociales plus généralement, mis en place par le niveau central permet d'expliquer pourquoi le système

national de santé britannique « (...) *failed to eliminate – and may even have exacerbated – territorial inequalities in health* » (Wincott, 2006: 177).

La recherche de Valeria Fargion sur la distribution territoriale des politiques sociales avance un autre argument à l'appui de la disjonction entre l'organisation nationale des systèmes de protection sociale dans les Etats centralisés, et leurs effets en termes d'égalité territoriale (2005). Elle étudie en particulier la distribution des retraites sur le territoire national italien. Les dépenses de retraite représentent la majeure partie des dépenses sociales en Italie, et sont gérées par un organisme national, l'INPS. La répartition territoriale de l'assurance retraite montre des écarts très nets entre le Nord et le Sud du pays. Au milieu des années 1980, les régions du Nord rassemblaient 48,6 % de la population âgée, qui recevait 69 % des dépenses totales à destination des personnes âgées. Dans le Sud en revanche, où les personnes âgées rassemblaient 30,8 % de la population âgée d'Italie, seuls 15 % des dépenses sociales totales à destination des plus âgés y étaient faites. Une première explication de ces différences renvoie aux profils économiques distincts des régions du Nord et du Sud de l'Italie. Les retraites ayant une base occupationnelle, le développement économique respectif des régions italiennes privilégie les régions industrialisées du Nord. Mais une seconde explication, qui renvoie à l'usage territorialement différencié des prestations sociales, est aussi à prendre en compte. Fargion observe en effet que les pensions publiques reposant sur le montant et la durée des cotisations durant la phase d'activité ne sont pas les seules à être très inégalement réparties sur le territoire (1996). Il en est de même des pensions d'invalidité, qui bénéficient de manière privilégiée aux habitants des régions du Sud de l'Italie. Selon Fargion, le désavantage structurel en termes économiques des régions méditerranéennes aurait été compensé par l'offre de prestations moins généreuses. Plus exactement, elle soutient que la distribution des pensions d'invalidité au Sud a eu lieu en échange de votes. Elle formule donc l'hypothèse de l'existence d'un « *clientelistic welfare market* » dans les régions du Sud de l'Italie (Fargion, 2005 : 132). La mise en place de ce marché peut être expliquée à la fois par l'insuffisance du montant des prestations chômage, et la possibilité parallèle d'attribuer les pensions d'invalidité sur des bases largement discrétionnaires. Le financement et les critères d'éligibilité à ces pensions sont définis à l'échelle nationale, mais les échelons locaux de l'INPS disposent de larges marges de manœuvre. Les conséquences sont doubles : « (...) *Italian policy-makers allowed political bargaining to*

penetrate into a policy area which in contemporary welfare states is usually dominated by standardized bureaucratic procedures. Moreover, by stating that local commissions should take into consideration the socio-economic conditions of the different geographical areas, national regulations indirectly legitimated the misuse of disability benefits » (Fargion, 2005 : 134). Dans le cas italien par conséquent, l'organisation centralisée dans laquelle se déploie le système de protection sociale ne produit pas d'égalité territoriale.

Prendre pour point de départ la centralisation des institutions politiques pour étudier les effets des systèmes de protection sociale sur l'intégration et les inégalités territoriales semble au final partiellement satisfaisant. L'organisation centralisée ne permet pas, en particulier, de conclure sur leurs effets sur le degré d'inégalités territoriales. L'étude précise de chacune des politiques sociales semble, en revanche, permettre de les caractériser. Le cas français permet de le documenter précisément.

b) En France, les transferts sociaux réduisent les inégalités régionales mais certaines politiques sociales en produisent

La notion d'égalité est centrale en France, en particulier pour ce qui concerne les politiques sociales. Elle structurerait les perceptions individuelles et serait déterminante pour comprendre la nature du lien social, et les relations que les individus entretiennent avec les institutions (Rosanvallon, 1992, 1995). La perception d'une rupture d'égalité contemporaine serait ainsi la cause, pour Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon, du « *malaise français* » (1996).

Sur la base de l'analyse de Laurent Davezies, il semble pourtant que les transferts sociaux créent non seulement de la solidarité territoriale entre les départements et les régions français, mais contribuent aussi à diminuer les inégalités de ressources de chacun de ces territoires (2008, 2003). Le point de départ de son analyse est le constat de l'accroissement des inégalités de production entre les régions depuis les années 1980 et la réduction concomitante des inégalités de revenu par tête entre les régions. Pour expliquer ce « (...) *divorce géographique entre les forces productives et les dynamiques de*

développement »¹ (Davezies, 2008 : 5), Davezies souligne les effets exercés par les transferts sociaux, aux côtés des dépenses publiques et des dépenses privées (2008, 2003).

L'analyse développée au sujet des retraites est éclairante. Les pensions sont très inégalement réparties sur le territoire national. Elles pèsent peu dans certains départements, où les populations sont jeunes et en activité (Seine et Marne, 17% ; Val d'Oise, 18% ou Haute-Savoie, 17%), mais elles constituent en revanche la ressource majeure d'une quinzaine de départements, comme dans la Creuse, où les retraites représentent 35 % des revenus déclarés, ou les Pyrénées-Orientales (34 %) (Davezies, 2008). La répartition des pensions de retraite selon leur montant est elle-aussi inégale. Certains départements bénéficient de retraités riches (Var et Alpes Maritimes), d'une faible proportion de retraités, mais ces derniers sont aisés (Hauts de Seine, Paris, Essonne et Val de Marne). Inversement, la Seine Saint-Denis, le Nord et le Pas de Calais ne retiennent que peu de retraités, et il s'agit des moins aisés d'entre eux. Cela conduit Davezies à conclure, de manière plus générale, sur le fait que les pensions de retraite sont un vecteur majeur du développement des territoires. Il en conclut que « *les grands gagnants – au moins en termes de revenus et de consommation – sont les territoires, généralement en retard de développement, situés au Sud et sur les littoraux (avec de plus en afflux de retraités étrangers). Les perdants se trouvent au Nord-Est du pays avec une fuite des retraités de régions déjà très pénalisés comme le Nord-Pas de Calais ou la Picardie* » (Davezies, 2008)².

Si on peut donc montrer à une échelle agrégée que les transferts sociaux en France constituent un dispositif d'intégration territoriale qui conduit à la réduction des inégalités de revenus entre les régions, la décomposition à l'échelle des politiques publiques met en avant un autre résultat. Prenons le cas de la politique hospitalière. Celle-ci semble avoir conduit à des inégalités importantes de l'offre de soins hospitaliers entre les régions. Le rapport du Conseil d'analyse économique sur le système de santé publié en 1999 illustre

¹ Alors que l'Ile de France est la région au plus fort PIB par tête, elle est aussi celle où le revenu par habitant progresse le moins rapidement et où le nombre de nouveaux bénéficiaires du RMI s'accroît le plus vite. *A contrario*, La Côte d'Azur, l'une des dernières régions en termes de PIB par tête, a toutefois un revenu par habitant parmi les plus élevés (Davezies, 2008).

² Pour comprendre les décalages de production et de revenu des régions françaises, il faut aussi prendre en considération le rôle des transferts privés de revenu, liés à la dissociation entre les lieux de travail, d'habitation, de week-end, de vacances... Le tourisme en particulier joue un rôle important dans ces transferts inter-régionaux de revenus.

en effet le grand écart entre la situation effective et ce à quoi « *une procédure centralisée d'allocation des ressources* » aurait pu conduire (CAE, 1999 : 28). « *Les disparités régionales de l'offre hospitalière sont considérables. Ainsi le nombre de lits pour 1000 habitants en médecine – chirurgie obstétrique variait (...) en 1992 de 3,75 (Poitou-Charentes) à 6,23 (Alsace), soit un écart de 66 %* » (CAE, 1999 : 28). Il en est de même pour ce qui concerne la répartition des équipements médicaux lourds (scanners, IRM, médecine nucléaire) : « *le nombre total d'appareils lourds soumis à autorisation varie de 25 par million d'habitants en Picardie à 44,8 en Ile de France* » (CAE, 1999 : 29, note de bas de page n°12).

Ces inégalités régionales dans les *outputs* de la politique hospitalière semblent pouvoir s'expliquer par les différences régionales de dotation. La Cour des comptes le souligne en 1999 dans son rapport annuel au Parlement sur la sécurité sociale : « *Il ne semble pas que la méthode de répartition retenue par le ministère de l'emploi et de la solidarité aboutisse à l'objectif recherché, c'est-à-dire à une réduction des inégalités géographiques, qui tienne compte des besoins sanitaires* »¹. Les différences régionales dans les montants alloués sont très importantes : en 1997, 4866 francs étaient dépensés en Poitou-Charentes par habitant hospitalisable dans le secteur public contre 10 014 francs en Ile de France (CAE, 1999).

Dans le cas français, on voit donc la centralisation de la conduite des politiques sociales ne permet pas de prédire leurs effets sur les inégalités régionales.

Cette étude des effets de la centralisation des institutions politiques sur les systèmes de protection sociale, considérés comme des dispositifs d'intégration territoriale, souligne qu'adopter l'organisation centralisée comme point de départ de l'analyse amène à négliger des dimensions qui sont essentielles pour caractériser les inégalités et l'intégration territoriales, qui renvoient notamment à la mise en œuvre des politiques sociales. De plus, les développements précédents montrent qu'aucun lien systématique ne peut être établi entre la centralisation, le degré d'inégalités territoriales et l'existence de dispositifs d'intégration.

¹ Consulté en ligne le 4 décembre 2006, chapitre IV.

2) Existe-t-il un « malus fédéral » des Etats-providence ?

Contrairement à ce que l'on constate dans le cas des Etats centralisés, la littérature portant sur les relations entre l'organisation fédérale et les systèmes de protection sociale est très développée. L'association entre la citoyenneté sociale et le cadre national a en effet conduit les chercheurs à s'interroger sur le fédéralisme, où les divisions territoriales sont supposées constituer des obstacles à l'instauration des systèmes de protection sociale. L'organisation fédérale est susceptible d'exercer des effets défavorables sur leur degré de générosité et sur l'uniformité des programmes¹ (Obinger et al., 2005). La littérature s'est ainsi en particulier intéressée à la mesure dans laquelle l'organisation fédérale est défavorable à la mise en place d'un système de protection sociale, et ainsi à l'introduction de dispositifs d'intégration territoriale. De plus, un certain nombre de recherches ont travaillé sur l'évolution dans le temps long des systèmes de protection sociale dans les Etats fédéraux, notamment sous l'effet de pressions économiques et financières. Plutôt que d'être unilatérales, les réponses à ces questions incitent à étudier le fonctionnement concret des systèmes de protection sociale dans les Etats fédéraux, et empêchent de voir dans l'organisation fédérale la cause systématique d'un moindre développement des systèmes de protection sociale dans la période contemporaine en Europe.

a) Le fédéralisme ne se traduit pas systématiquement par des niveaux faibles de dépenses sociales

Les théories du fédéralisme fiscal sont souvent mobilisées par ceux qui défendent l'idée que le fédéralisme est producteur d'hétérogénéité territoriale. Une partie des travaux de ce corpus s'intéressent aux effets de la décentralisation sur le niveau des

¹ Quatre autres dimensions des Etats-providence sont identifiées sur lesquelles l'organisation fédérale est susceptible d'exercer une influence : les dynamiques du développement du système de protection sociale, l'étendue de la redistribution verticale, les modes d'intervention des politiques sociales et enfin le degré d'expérimentation et d'innovation (Obinger et al., 2005 : 30). Notons que les politiques sociales peuvent aussi affecter la structure fédérale, en jouant sur les arrangements existants entre les différents échelons de gouvernement : « *as demands for nationwide welfare services increase (rising demand for social welfare policies may lead to pressures for common levels of provision as well as centralization ; such demands may emanate from fears of a race to the bottom, from provincial demands for fiscal relief or from regional disparities in social standards* » (Obinger et al., 2005 : 30). Les politiques sociales peuvent aussi jouer sur les arrangements fiscaux entre les échelons de gouvernement ou au sein des institutions du système de protection sociale elles-mêmes.

dépenses sociales. Mais en réalité, les analyses qui s'inscrivent dans ce courant ne permettent pas unanimement de défendre l'idée selon laquelle l'organisation fédérale se traduirait par des niveaux de dépenses sociales plus faibles par comparaison avec l'organisation centralisée.

Dans la perspective défendue par Wallace Oates, l'effet du fédéralisme fiscal est ainsi inconnu sur le plan analytique (1985). L'analyse suggère qu'il est plus optimal au sens de Pareto¹ de décentraliser les compétences en matière sociale, pour faire en sorte que les biens publics fournis correspondent le plus adéquatement possible aux préférences des individus. L'intérêt de la décentralisation des politiques sociales augmente donc avec l'hétérogénéité des préférences de la population. Reprenant la perspective de Tiebout (1956), pour lequel les électeurs votent « avec leurs pieds »², Oates souligne que dans une configuration institutionnelle décentralisée, chaque individu électeur se voit proposer des paniers de biens publics différenciés d'un territoire à l'autre. Par conséquent, l'effet agrégé du fédéralisme fiscal sur le niveau des dépenses sociales demeure incertain tant que l'on ne connaît pas les préférences des acteurs et leur localisation. Certains auteurs tranchent cette question en soutenant que le fédéralisme fiscal conduit systématiquement à une diminution du niveau des dépenses sociales, les électeurs souhaitant toujours diminuer le montant des dépenses sociales (Kirchgässner, 2001). Mais le deuxième terme de cette affirmation n'étant pas prouvé, et un certain nombre de constatations dans le cas de pays européens allant à son encontre, ce résultat ne peut être tenu pour valide.

Des travaux plus récents ont insisté sur le fait que le fédéralisme fiscal conduit à une compétition fiscale entre les différentes régions ou localités qui se traduit par une offre insuffisante de biens et de services publics (Wellisch, 2000). Mais d'autres travaux ont montré que cela dépendait du type de fédéralisme fiscal : il faudrait distinguer les cas où la décentralisation de la dépense s'accompagne d'un financement par des subventions fédérales de ceux où le financement passe par le partage des impôts entre les différents échelons de gouvernement. Jonathan Rodden montre ainsi que lorsque la dépense est financée par des subventions fédérales, son niveau a tendance à être plus élevé que lorsque le financement se fait sur les ressources propres de l'échelon sub-national de

¹ Un optimum de Pareto est atteint lorsque la situation d'un individu ne peut pas être améliorée sans détériorer celle d'un autre.

² Pour Tiebout, les électeurs changent de juridiction lorsque l'équilibre entre le montant de l'imposition et l'offre de biens et de services publics ne correspond pas à leurs préférences (1956).

gouvernement (2003). Ces travaux suggèrent ainsi que les logiques politiques d'utilisation des ressources fiscales sont à prendre en compte pour comprendre les effets de l'organisation fédérale sur les Etats-providence.

Les éléments de preuve qu'apportent les théories du fédéralisme fiscal sont donc divergents et un certain nombre des analyses montrent que l'entrée par la répartition des compétences de financement des politiques sociales ne permet pas, sur le plan analytique, de conclure que le fédéralisme fiscal exerce en soi un effet défavorable sur les dépenses sociales¹.

Au contraire de ces analyses théoriques qui soulignent que l'organisation fédérale constituerait en soi une désincitation au développement de politiques sociales, des recherches documentent empiriquement les incitations politiques propres aux systèmes fédéraux au développement des systèmes de protection sociale. Celles-ci reposent, de manière générale, sur la construction d'une solidarité à l'échelle nationale, visant à asseoir et à accroître l'attachement des citoyens à la fédération dans son ensemble. C'est ainsi précisément parce que les systèmes de protection sociale constituent des dispositifs d'intégration territoriale que les gouvernements fédéraux et régionaux au sein d'Etat fédéraux ont trouvé des intérêts à les développer. L'exemple du Canada est à cet égard exemplaire.

« La construction de l'Etat-providence a ainsi permis une commune croissance de la légitimité de l'ordre fédéral et de l'ordre provincial de gouvernement, d'où le soutien qu'il a reçu de la part de la grande majorité de la population et des forces et élites politiques » (Théret, 2002 : 285). Plus précisément, les transferts fédéraux de ressources fiscales et financières aux provinces *« (...) ont toujours été, en effet, un des instruments essentiels du fédéralisme canadien. (...) les programmes de transferts fédéraux ont au Canada un rôle de "péréquation" des capacités fiscales des provinces, une péréquation à qui est assignée un rôle clef dans la reproduction du pacte fédéral »* (Théret, 2002 : 286). Ainsi, l'Etat-providence canadien, en tant que *« mode d'accommodement de la diversité interprovinciale »* (Théret, 2002 : 308), a élargi le contenu du système de

¹ Il doit aussi être signalé que ces travaux reposent pour la plupart sur des hypothèses fortes concernant le comportement des acteurs, en particulier leur mobilité, dont on est loin d'avoir les preuves qu'elles soient pertinentes dans le contexte européen. Leur caractère normatif n'est pas non plus sans soulever des difficultés pour ce qui est de leur pouvoir descriptif et explicatif.

protection sociale en en faisant un mécanisme de protection de la société canadienne contre le risque de fragmentation territoriale que représente la diversité de ses composantes. Les transferts fédéraux entre les provinces font aussi partie du système de protection sociale, dans la mesure où ils ont pour objectif d'assurer qu'un niveau égal de services sociaux et sanitaires soit accessible à tout citoyen de la Fédération, quelle que soit sa province d'appartenance. Ces transferts sociaux au sein large¹ correspondent en moyenne à 85 % de l'ensemble des transferts entre le niveau fédéral et le niveau provincial. Ils exercent des effets égalisateurs puissants. Après leur intervention ainsi, les écarts de recettes entre les différents échelons passent de 1,99 à 1,31 et aucune province n'a de recettes inférieures à 93 % de la moyenne nationale (Théret, 2002).

Le Canada illustre bien le fait que des incitations spécifiques aux systèmes fédéraux peuvent exister qui les conduisent à mettre en place et à développer des systèmes de protection sociale. De forts dispositifs d'intégration territoriale sont ainsi instaurés, et les politiques sociales permettent la réduction des inégalités régionales de ressources. On ne peut donc pas conclure que l'organisation fédérale est de manière systématique défavorable au développement des systèmes de protection sociale et se traduit par un faible niveau de dépenses sociales.

b) Les effets du fédéralisme sur le temps long de la solidarité territoriale des Etats-providence

Une deuxième question permettant d'aborder les effets du fédéralisme sur les inégalités et l'intégration territoriale sous l'angle de la protection sociale est traitée dans la littérature. Celle-ci porte sur le rôle joué par l'organisation fédérale dans le long terme du développement des systèmes de protection sociale, notamment lorsque ceux-ci font face à des pressions économiques et financières.

Les théories du fédéralisme fiscal proposent une analyse qui soutient que, sur le temps long, le fédéralisme conduit à la réduction progressive des politiques sociales

¹ Les principales composantes de la péréquation fédérale des ressources fiscales sont les suivantes : les arrangements fiscaux, les programmes établis de cofinancement de la santé et de l'éducation post-secondaire, le régime d'assistance publique du Canada et l'assurance chômage (Théret, 2002).

conduites. L'idée de la course vers le bas, développée par Paul Peterson, l'illustre (1995). Cette « *race to the bottom* » repose sur l'hypothèse selon laquelle les individus et les entreprises sont mobiles et s'implantent là où ils maximisent leur intérêt, c'est-à-dire là où les prestations sociales sont les plus élevées, pour ceux qui reçoivent plus qu'ils ne paient, et là où les impôts sont les moins élevés, pour ceux qui paient plus qu'ils ne reçoivent. Aucun état fédéré ne souhaitant devenir un état où les plus pauvres auraient intérêt à venir s'installer compte tenu du niveau des prestations sociales fournies (*welfare magnet*), une course vers le bas s'engage entre eux, qui les conduit à réduire toujours davantage le niveau des prestations sociales¹. Ce modèle défend l'idée que la compétition fiscale entre les échelons sub-nationaux de gouvernement conduit à une diminution du niveau des prestations et des dépenses sociales jusqu'aux limites inférieures fixées par l'échelon fédéral, si elles existent. Si à l'instant t des différences sont observables dans les différents états fédérés, ce modèle laisse supposer qu'à l'instant t+1 elles auront diminué. La course vers le bas agit alors comme un puissant vecteur d'homogénéisation vers le bas du niveau des dépenses et des prestations sociales.

Les travaux qui insistent, pour leur part, sur l'importance du mode de financement des dépenses sociales décidées par les échelons subnationaux, tirent une conséquence opposée sur l'évolution du niveau des dépenses sociales lorsque le financement est partagé par les gouvernements infranationaux et fédéraux. Il est alors tiré vers le haut (Rodden, 2003). Dans ce cas, en revanche, aucune hypothèse systématique ne peut être développée sur les effets sur les inégalités entre les territoires subnationaux.

Les théories du fédéralisme fiscal permettent donc de déduire un effet de la décentralisation sur les inégalités entre les territoires uniquement dans les cas où la dépense est financée par les échelons subnationaux de gouvernement. Dans ce cas, on peut s'attendre à une diminution des inégalités entre les territoires, ainsi qu'à un niveau décroissant de dépenses et de prestations.

¹ Cet argument est à l'origine de la défense que propose Paul Peterson de la division des tâches qui existe aux Etats-Unis entre les états fédérés et le niveau local, d'une part, et l'Etat fédéral, d'autre part (1995). Les premiers doivent être chargés du développement économique, en premier lieu de fournir les infrastructures physiques et sociales nécessaires au développement économique), et le second de la redistribution, c'est-à-dire de l'allocation des ressources entre ceux qui ont et ceux qui n'ont pas. Cette division du travail entre l'Etat fédéral et les états fédérés est défendue, plus généralement, par les travaux sur le fédéralisme fiscal (Banting, 2005). Les arguments en faveur de l'attribution des compétences sociales à l'échelon fédéral avancent l'idée que la mobilité des facteurs de production diminue les marges de manœuvre des pouvoirs locaux pour mettre en place un système efficace de redistribution.

Ces conclusions soulèvent en réalité deux critiques. La première est qu'elles reposent sur des hypothèses fortes sur les préférences des acteurs, et en particulier des acteurs publics, qui semblent entrer en contradiction avec certaines données dont on dispose dans le cas européen. Selon ces théories du fédéralisme fiscal, les acteurs publics régionaux ont intérêt à ne pas proposer des niveaux de prestations sociales plus importants que ceux des autres gouvernements régionaux afin de ne pas devenir des *welfare magnets*. Le cas espagnol illustre la dynamique inverse. Les communautés autonomes ont développé depuis les années 1990 de nouvelles politiques sociales, pour lesquelles elles ne détenaient pas de compétences formelles et qu'elles ont financé sur leur fond propre (Gallego, 2005 ; Subirats, 2005). C'est aussi ce que l'on constate en France depuis les années 1990 dans le cas des politiques d'éducation¹, et au Royaume-Uni sur la même période (Wincott, 2006). De ce point de vue, les théories du fédéralisme fiscal ne reposent pas sur des bases leur permettant de rendre compte des situations européennes.

La seconde critique est que ces conclusions s'inscrivent dans une perspective atemporelle, et ne prennent pas en compte les effets de la consolidation des systèmes de protection sociale, en premier chef de l'attachement que leur manifestent les populations. De nouvelles relations politiques caractérisent la période qui commence dans les années 1970 (Pierson, 2001). La *new politics of the welfare state* décrit le large soutien dont bénéficie les Etats-providence dans l'opinion publique, et plus précisément au sein de l'électorat national. Le soutien s'explique par le nombre des individus bénéficiant de prestations sociales, ou pensant en bénéficier au cours de leur existence. Ce soutien est le produit de l'extension du système de protection sociale : « *As the welfare state has expanded, so has the size of its constituencies* » (Pierson, 2001 : 412). Or, et c'est le deuxième élément de la *new politics of the welfare state*, la large part de l'électorat le soutenant est prête à « punir » électoralement les hommes politiques soutenant des initiatives assimilées à des mesures de retranchement du système national de protection sociale. Formulé autrement, les hommes politiques qui visent à être élus ou réélus ont tout intérêt à avoir des positions favorables au *statu quo*, voire au développement, des systèmes de protection sociale².

¹ Cf. chapitre 4.

² Le rôle et l'influence des partis de gauche rendent évidente la différence entre l'ancienne et la nouvelle politique. S'ils ont été déterminants pour la mise en place des systèmes de protection

D'autres analyses que celles développées par les théories du fédéralisme fiscal ont été développées pour rendre compte des effets du fédéralisme sur les politiques sociales dans ce contexte politique. Leurs conclusions divergent. Pour les premières, le fédéralisme exerce un effet défavorable sur les politiques sociales. A partir d'un travail qualitatif et quantitatif réalisé sur quinze pays, destiné à examiner la thèse de l'affaiblissement des systèmes de protection sociale sous la pression de la globalisation et de la mobilité du capital, Duane Swank montre que les systèmes des Etats décentralisés et fédéraux ont une propension plus grande à en subir les effets négatifs (2002). Son analyse prend en compte plusieurs caractéristiques du système national : le système de représentation des intérêts, notamment le degré de corporatisme du régime ; le système de représentation électorale, classé en deux catégories, majoritaire ou proportionnel ; le type d'institutions politiques, caractérisées soit par la concentration du pouvoir soit par une organisation fédérale ; et enfin les institutions de l'Etat-providence, qui peuvent être universalistes, corporatistes-conservatrices ou libérales. Swank montre que les institutions politiques ont deux effets sur le système de protection sociale. Le premier, relativement direct, consiste à privilégier certains intérêts, en termes de représentation, et en structurant les choix et les interactions. Le second évolue avec les pratiques politiques et tient à ce que les institutions déterminent la capacité des acteurs collectifs à agir en promouvant un certain ensemble de valeurs, de normes et de comportements, qui conditionnent le processus de fabrication des politiques publiques. Swank soutient ainsi, d'une part, que l'organisation fédérale est la preuve d'une culture politique de défiance à l'égard du pouvoir politique central, qui tend à alimenter et à renforcer la compétition et les conflits entre les différents niveaux de gouvernement. D'autre part, il considère que la fragmentation des systèmes de prise de décision produit des alliances « *pro welfare* » assez faibles : dans les systèmes fédéraux, les groupes organisés au niveau régional dominent les groupes progressistes et égalitaires situés au niveau national, les stratégies de ces derniers étant moins cohérentes et leurs ressources plus dispersées que dans les systèmes unitaires. Sa conclusion générale est la suivante : « *Rises in capital mobility will be weakly or largely unrelated to welfare state retrenchment in polities where social-corporatism, inclusive electoral institutions, and concentration of policy-making authority are strong and where welfare state institutions are characterized by extensive*

sociale, le déclin de leur influence politique ne les remet pas en cause, du fait du large soutien dont ces derniers bénéficient auprès des électeurs. Les acteurs pertinents pour comprendre les systèmes de protection sociale à ces deux époques ne sont donc pas les mêmes.

universalism or occupationally based social insurance. In polities characterized by pluralist interest representation, exclusive electoral institutions (e.g., majoritarian electoral systems), and historically embedded systems of fragmented authority, as well as liberal welfare state structures, internationalization will produce appreciable welfare state retrenchment » (Swank, 2002 : 8). Pour ces raisons, Duane Swank considère que l'organisation fédérale, ou décentralisée, est défavorable aux politiques sociales dans la période contemporaine.

Toutefois, si l'on suit un deuxième ensemble d'analyses, les effets du fédéralisme sur les politiques sociales dans le contexte de la *new politics of the welfare state* sont indécidables sur le plan théorique, mais paraissent positifs sur le plan empirique. Guiliano Bonoli l'illustre dans un chapitre sur les réformes des systèmes de retraite en Grande-Bretagne, en Suisse et en France (2001). Il s'appuie sur la thèse des points de veto, selon laquelle le pouvoir des groupes d'intérêt ne dépend pas uniquement des ressources qu'ils détiennent, mais repose aussi sur les opportunités qu'ils ont de les utiliser, ainsi que de leur valeur dans le contexte institutionnel considéré (Immergut, 1992). Les procédures de représentation des intérêts structurent en effet les choix, en incluant certains groupes et en excluant d'autres, en encourageant la formation de certains types de groupes (lobbys, associations), et en influençant les stratégies des leaders. Le pouvoir des groupes d'intérêt n'existe donc pas en soi, mais dépend des points de veto qui caractérisent le système politique dans lequel ils agissent. Les points de veto sont définis comme des « *points of strategic uncertainty where decisions may be overturned* » (Immergut, 1992 : 27¹). L'existence des points de veto repose sur les règles formelles organisant les relations entre les branches du législatif et de l'exécutif, mais aussi sur les règles électorales qui affectent le type de majorité électorale et leur transposition en sièges parlementaires, et enfin sur les caractéristiques effectives du système politique, qui ne peuvent pas être déduites de l'organisation formelle, comme la fragmentation des systèmes de partis, la

¹ Cette analyse a été développée dans le cadre d'une étude sur le développement des systèmes de soins en Suisse, en France et en Suède à la fin du XIX^e siècle (Immergut, 1992). Ellen Immergut souhaite expliquer pourquoi des pays ayant des niveaux équivalents de développement économique et de technologie médicale ont produit des systèmes de soin aussi distincts les uns des autres. Son analyse rejette les variables explicatives habituellement mobilisées dans les travaux sur le développement des systèmes de protection sociale, c'est-à-dire les facteurs économiques, le niveau de technologie médicale, mais aussi l'idéologie libérale, l'autonomie de la profession médicale et ses caractéristiques sociologiques, ainsi que les théories de la mobilisation des classes sociales. Elle privilégie le contexte politique dans lequel les intérêts sont définis.

discipline des partis, les modèles électoraux, etc. Les systèmes politiques fédéraux sont caractérisés par un nombre plus important de points de veto que les systèmes unitaires.

Giuliano Bonoli propose de considérer un gouvernement bénéficiant d'une large concentration de pouvoirs et souhaitant mettre en œuvre des politiques de réduction des programmes sociaux (*retrenchment*) (2001). Ce gouvernement aurait toutes les chances d'atteindre ses objectifs, du fait du nombre très réduit de points de veto. Inversement, un gouvernement caractérisé par une fragmentation plus importante de ses pouvoirs aurait vraisemblablement des opportunités plus réduites de mettre en œuvre des politiques défavorables au développement des politiques sociales, puisque les opposants à ces réformes auraient accès au système politique par les points de veto, et disposeraient ainsi de moyens d'agir sur la décision politique. Mais lorsque l'on prend aussi en considération l'imputation de la responsabilité des politiques de réduction des systèmes de protection sociale, le raisonnement devient plus complexe. Les gouvernements centralisés sont en effet ceux qui concentrent le plus fortement le devoir de rendre compte (*accountability*), et par conséquent la possibilité d'être tenus responsables de mesures impopulaires. Dans les systèmes politiques plus fragmentés en revanche, la responsabilité politique peut plus aisément être rejetée d'un niveau de gouvernement à un autre. Il est donc impossible de trancher au niveau théorique sur les effets qu'exercent les institutions politiques sur les politiques sociales dans la période contemporaine. L'étude empirique que Bonoli fait de la réforme des retraites dans trois pays européens le conduit à développer un argument qui lie la forme des institutions politiques et les dynamiques électorales.

Il montre que la forme des institutions politiques affecte le niveau de concentration du pouvoir dont bénéficie l'exécutif qui, en retour, influence le type de stratégie politique que les gouvernements sont susceptibles d'adopter, cette stratégie reposant sur une évaluation de la structure du mouvement social que les changements de politique publique pourraient susciter. Par conséquent, dans la phase « d'austérité permanente » dans laquelle sont entrés les systèmes de protection sociale (Pierson, 2001), le fédéralisme peut être un obstacle aux coupes dans les programmes sociaux, à l'inverse des Etats unitaires. Dans les régimes fédéraux, les gouvernements sont en effet incités à accepter des compromis. Cela réduit le risque politique de contestation, mais réduit aussi leur contrôle sur le contenu de la réforme.

Bonoli rejoint ainsi les conclusions de Obinger, Leibfried et Castles, qui développent l'idée selon laquelle l'organisation fédérale exerce dans la période

contemporaine un effet de cliquet empêchant la réduction des programmes sociaux (2005). Ils montrent que les régions les plus faibles économiquement ont un intérêt certain à préserver le *statu quo* car l'Etat-providence est une machine efficace pour redistribuer les ressources. Les gouvernements sub-nationaux ont aussi intérêt à préserver les programmes sociaux lorsqu'ils ne sont pas impliqués, ou faiblement, dans leur financement. L'organisation fédérale produit ainsi une incitation pour les échelons sub-nationaux à utiliser largement les ressources fédérales. Dans cette analyse ainsi, le fédéralisme conduit d'autant plus au *statu quo* que les gouvernements sub-nationaux qui peuvent être affectés négativement par la modification des dépenses sociales ont un pouvoir de veto. De plus, le *statu quo* produit par l'organisation fédérale est d'autant plus consolidé que le niveau de gouvernement le plus local a le pouvoir de fait de passer la charge à celui qui est au dessus. Il dépend aussi du potentiel d'entraînement des conflits régionaux, liés aux forces relatives des partis et des intérêts régionaux, de l'importance nationale des élections régionales, et de la mesure dans laquelle le conflit social a été concentré régionalement. Là où le passage du régional au national se fait, il ne sera pas remis en question. C'est pourquoi il est plus difficile, et avec un moindre résultat, d'avoir une stratégie de *blame shifting* dans un système où le fédéralisme est intra-étatique, comme en Allemagne par exemple, que dans le cas d'un système fédéral inter-étatique (Obinger *et. al*, 2005).

Ces travaux analysent donc les effets du fédéralisme sur les politiques sociales en se concentrant sur le degré de remise en cause des systèmes de protection sociale par lequel se traduit l'organisation fédérale dans la période contemporaine (*retrenchment*). Leurs conclusions ne sont ni convergentes ni systématiques : pour certains, le fédéralisme serait plus propice à des coupes dans les programmes sociaux, tandis que d'autres défendent la position contraire. Les travaux auxquels il a été fait référence conduisent en revanche à penser que ce sont les politiques effectivement conduites, et non l'organisation fédérale en soi, qui permettent de conclure sur les effets dans le temps long de l'organisation fédérale sur les politiques sociales. En outre, ces recherches, pourtant souvent invoquées pour justifier la relation étroite entre l'organisation fédérale et le moindre développement des systèmes de protection sociale, ne permettent pas de prédire que le fédéralisme se traduit par l'existence de dispositifs d'intégration territoriale moins forts.

c) Le système de protection sociale allemand, un outil d'intégration territoriale

Le cas allemand conforte les analyses qui montrent que des institutions fédérales peuvent aller de pair avec un niveau de dépenses sociales élevé. Analysant le système de protection sociale allemand, Philip Manow explique que l'organisation fédérale n'a pas été un obstacle au développement des systèmes de protection sociale, notamment dans la mesure où les acteurs politiques partageaient des préférences de politiques publiques largement favorables à l'introduction de politiques sociales (2005). Il montre aussi que *« co-operative federalism actually encouraged expenditure growth, since unclear demarcation lines between the central government and the states and localities positively invited politicians to adopt credit-claiming and blame avoidance strategies with expansionary consequences. In particular, I argue that given the states can veto tax legislation, but cannot prevent increases in social insurance contributions, federal veto structures in the German case translated into welfare state growth »* (Manow, 2005 : 225).

De plus, depuis la réunification, le système de protection sociale semble avoir fait la preuve de sa capacité à réduire les inégalités régionales. Selon Philip Manow, on peut en effet largement lui attribuer le rattrapage rapide en termes de conditions de vie et de revenu que l'on peut constater depuis le début des années 1990 (2005).

Etudier les systèmes de protection sociale et les politiques sociales à partir de l'organisation fédérale des institutions politiques présente donc un certain nombre d'insatisfactions. Il semble en particulier qu'elle soit souvent réduite à une catégorie très générale, construite en référence au fédéralisme américain, ne permettant pas d'appréhender les développements propres à chacun des Etats européens et à leurs effets sur les inégalités et l'intégration territoriale.

Pour conclure, l'analyse des travaux qui étudient les développements contemporains des systèmes de protection sociale à partir de la forme prise par les institutions politiques, nous a conduit à montrer que cette l'approche par les institutions politiques, telle que ces travaux la mobilisent, n'est pas sans soulever de problèmes. Les recherches les plus convaincantes pour étudier la production d'intégration territoriale par

les systèmes de protection sociale, et leurs effets sur les inégalités régionales, sont celles qui articulent l'attention aux institutions politiques avec une analyse précise des politiques sociales.

Conclusion du chapitre 1

Le premier chapitre s'est intéressé à la pertinence analytique et empirique de l'entrée par la forme prise par les institutions politiques pour étudier les inégalités et l'intégration territoriales dans l'Europe contemporaine. Deux corpus de la littérature mobilisent cette approche : le premier s'intéresse aux organisations centralisées et fédérales en soi ; et le second porte sur les effets du fédéralisme, et de la centralisation dans une moindre mesure, sur le développement des systèmes de protection sociale.

On a montré que ces travaux reposent souvent sur une définition des institutions politiques qui est non seulement centrée sur leurs caractéristiques institutionnelles, au sens du « vieil-institutionnalisme », mais qui généralise aussi souvent des conclusions tirées de l'examen d'un seul cas ou d'une lecture juridique du fonctionnement de ces institutions. A cet égard, les analyses qu'elles développent peuvent manquer de pertinence pour rendre compte des situations des pays fédéraux et centralisés en Europe dans la période contemporaine. C'est ce que permettent de montrer des recherches qui, abandonnant cette perspective centrée sur la forme prise par les institutions, documentent empiriquement les relations entre les échelons de gouvernement, leurs relations financières, l'exercice des compétences de politiques publiques, etc.

Les liens de causalité que ces travaux établissent ne sont quelquefois pas aussi solides que ne l'affirment leurs conclusions, et que les conclusions à tirer de ces analyses ne sont pas toujours celles qui sont retenues. C'est par exemple le cas de la théorie de la « course vers le bas » développée par Peterson, qui est souvent invoquée pour défendre l'idée selon laquelle le transfert de compétences sociales aux échelons de gouvernement infranationaux aurait pour conséquence l'augmentation des inégalités territoriales. Au contraire, l'examen précis de cette théorie montre, sur le plan analytique, que c'est une plus grande égalité qui doit en être déduite, au sens d'une différence décroissante de l'offre de politiques publiques. Il semble donc que les équations simples et définitives que proposent certains travaux entre la centralisation et le fédéralisme, le degré d'inégalités territoriales et le développement de dispositifs d'intégration ne résistent pas entièrement à l'analyse.

Le premier temps de la première hypothèse se trouve ainsi validé : l'approche par la forme des institutions politiques s'avère être peu fructueuse pour étudier les inégalités et l'intégration territoriales.

Au terme de ce chapitre, il semble donc que l'approche par les institutions, institutionnaliste et généralisante, peut être abandonnée lorsque l'on souhaite étudier les inégalités et l'intégration territoriales en Europe. Ayant documenté les insuffisances de cette approche, on est ainsi conduit à mettre de côté les réponses que ces analyses paraissent apporter à la question centrale de cette thèse, celle des effets des politiques régionales sur la production d'intégration territoriale et sur les inégalités régionales.

II - Chapitre 2 : Politiques d'éducation, inégalités et intégration territoriales dans la France centralisée et l'Allemagne fédérale d'avant 1969

L'étude des travaux existants, centrés sur une approche des institutions à la fois institutionnaliste et généralisante, et l'examen des problèmes analytiques et empiriques qu'ils soulèvent pour rendre compte des situations européennes, ont amené à suggérer une approche alternative. Celle-ci relève de la sociologie de l'action publique. Il ne s'agit évidemment pas d'opposer, de manière générale, une approche par les institutions à une approche par les politiques publiques. Il s'agit plutôt de distinguer l'approche par les institutions telle qu'elle est utilisée dans la littérature qui paraît au premier abord traiter des questions au centre de cette thèse, d'une analyse de l'action publique d'acteurs, qui sont insérés dans des institutions politiques qui les contraignent et leur offrent des ressources dans le même temps.

A partir d'un même objet, les politiques d'éducation en France et en Allemagne, avant la décentralisation de 1982 et la réforme constitutionnelle de 1969¹, ce chapitre vise à montrer que l'approche par les politiques publiques permet de rendre compte d'une partie des inégalités régionales et des dispositifs d'intégration que l'approche par les institutions, telle qu'elle a été détaillée dans le chapitre 1, ne permet pas d'expliquer.

Pour ce faire, nous avons été amenées à caractériser les inégalités régionales, c'est-à-dire les disparités des dispositifs d'action publique et les disparités de leurs *outputs*, ainsi que les dispositifs d'intégration territoriale existants, qui lient l'élaboration de l'action publique de chaque région à celle des autres, et leur fonctionnement. Nous en avons décrits les principaux dans les cas français et allemand. Pour cela, nous avons exploité des données contenues dans d'anciennes publications du ministère de l'Education nationale, enfouies sous une masse de documents dans la base de données

¹ Ces deux périodes d'étude permettent d'appliquer aux cas étudiés empiriquement les approches analytiques sur la centralisation et le fédéralisme présentées dans le chapitre 1.

Acadoc¹ ou rangées au fond d'un rayonnage de la Bibliothèque Nationale de France, et des rapports poussiéreux des comités consultatifs en charge des questions d'éducation dans les années 1950 et 1960, retrouvés dans les archives de la Conférence permanente des ministres de l'éducation (*KMK*) à Bonn et dans les fonds des Instituts Max-Planck de Cologne et de Berlin.

Ce chapitre va donc permettre de compléter la démonstration de la première hypothèse, en montrant qu'une approche centrée sur les politiques publiques présente des gains heuristiques nombreux pour étudier les inégalités et l'intégration territoriales dans l'Europe contemporaine.

Ce faisant, le chapitre 2 permet aussi de « planter le décor » de l'analyse développée dans la thèse. Il documente non seulement l'état des inégalités régionales d'éducation en France et en Allemagne avant les changements institutionnels qui marquent le début de notre période d'étude, ce qui est indispensable pour étudier les effets de ces derniers. Mais en étudiant les dispositifs d'intégration territoriale caractérisant les politiques d'éducation avant 1982 en France et avant 1969 en Allemagne, il permet aussi de développer une analyse de long terme de ces dispositifs et de leur fonctionnement.

Le chapitre débute en montrant que l'approche par les institutions dans le cas des politiques d'éducation en France et en Allemagne avant 1982 et 1969 n'est pas en mesure de rendre compte de l'état des inégalités régionales et du fonctionnement effectif de certains dispositifs d'intégration que l'on peut identifier (A). La suite du chapitre va montrer comment une approche par la sociologie de l'action publique contribue, en revanche, à les expliquer. Le deuxième temps du chapitre développe ainsi comment l'attention à la problématisation des problèmes et des enjeux de l'action publique permet d'expliquer une part de ce qui était inexplicable par l'entrée par les institutions (B). Le troisième temps du chapitre s'intéresse à la mise en œuvre des dispositifs d'action publique et aux gains explicatifs que son étude apporte (C).

¹ Cette base de données rassemble sur une base quasi-exhaustive les publications de la direction chargée des études, de la construction et du recueil de données statistiques au sein du ministère de l'Éducation nationale.

A) Ce que l'approche par les institutions ne permet pas d'expliquer

Le premier chapitre a montré l'insuffisance de l'approche par les institutions pour étudier les inégalités régionales et le fonctionnement des dispositifs d'intégration territoriale existants dans les pays européens. Mais la démonstration s'est située à un niveau assez général, à l'échelle des pays. Il s'agit ici de décliner la question des apports et des limites d'une approche par les institutions dans le cas des politiques d'éducation en France et en Allemagne avant 1982 et 1969. Jusqu'où les institutions les caractérisant permettent-elles de rendre compte des inégalités régionales et du fonctionnement des dispositifs d'intégration territoriale que l'on peut documenter ?

1) La chaîne hiérarchique du ministère de l'Education nationale, et pourtant, des inégalités régionales

Les politiques d'éducation en France paraissent incarner à la perfection la logique de la centralisation telle qu'elle est définie dans la littérature que nous avons examinée au premier chapitre. Le ministère de l'Education nationale se caractérise en effet par l'existence d'une chaîne hiérarchique très structurée et par une organisation territoriale, uniforme sur le territoire, supposée permettre aux décisions prises rue de Grenelle à Paris d'être appliquées dans chacun des établissements scolaires du pays. Dans cette perspective, seul l'environnement social, économique, etc. des établissements paraît pouvoir produire des disparités territoriales. Pourtant, l'examen de certaines données fait apparaître l'existence d'inégalités régionales dans les *outputs* de certaines politiques conduites par le ministère que l'approche par les institutions ne permet pas d'expliquer.

a) L'organisation territoriale de l'Education nationale, un parangon de la centralisation ?

D'anciens ministres de l'Education nationale insistent sur la centralisation très forte, excessive même selon eux, du ministère. Alain Peyrefitte¹ considérait ainsi en 1977 que le ministère de l'Education se transformait en « *bureaucratie tentaculaire réglant dans le plus petit détail la vie scolaire et l'enseignement* » (Peyrefitte, 1977 ; cité par

¹ Alain Peyrefitte a été ministre de l'Education nationale du 7 avril 1967 au 28 mai 1968 dans le gouvernement de Georges Pompidou.

Périé, 1984 : 401). Olivier Guichard¹, pour sa part, estimait un an plus tard que « *notre système éducatif est un dinosaure massif et pataud. Il est le plus centralisé et le plus massif du monde* » (Guichard, 1978 ; cité par Périé, 1984 : 401).

En décrivant l'organisation territoriale du ministère de l'Education nationale avant 1982², on va d'abord montrer que l'activité des services déconcentrés était effectivement formellement très encadrée par les services centraux.

L'organisation territoriale du ministère³ a été mise en place dès l'Empire, par la création du poste de recteur (Troger, Ruano-Borbalan, 2005). Elle constitue la chaîne hiérarchique qui part du ministre et des services centraux et « descend » jusqu'aux établissements en scolaires, en passant par les rectorats et les inspections académiques.

Commençons par les recteurs. Du fait de leur fonction, les recteurs transmettent les ordres reçus du ministre et/ ou des services centraux et en assurent l'exécution. Au-delà de leurs pouvoirs de décision, ils sont chargés d'administrer, « *c'est-à-dire de diriger, d'organiser et de contrôler* » (Périé, 1984 : 117), mais aussi d'assurer la coordination des différents intervenants du domaine éducatif. Ils exercent aussi une fonction d'information du ministre, notamment lors de réunions hebdomadaires (Toulemonde, 1988). De manière générale, les activités des recteurs couvrent trois domaines d'intervention (Périé, 1984) : l'inspection de tous les fonctionnaires de l'académie qui dépendaient du ministère de l'Education nationale ; le contrôle de la vie matérielle et morale de tous les établissements ainsi que la négociation avec les pouvoirs

¹ Olivier Guichard a été ministre de l'Education nationale du 22 juin 1969 au 5 juillet 1972 dans le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas.

² La présentation de l'organisation territoriale du ministère de l'Education nationale, ainsi que celle des fonctions des recteurs et des inspecteurs d'académie, reste largement valable pour la période qui succède au vote des lois de décentralisation et aux transferts de compétences éducatives aux régions.

³ Cette organisation territoriale est propre à l'Education nationale. En effet, plutôt que d'être organisés sous la forme de directions régionales et départementales, les services déconcentrés du ministère de l'Education nationale sont organisés par académies, qui sont placées sous l'autorité des recteurs, et par inspections académiques, que dirigent les directeurs départementaux de l'éducation, appelés aussi les inspecteurs d'académie. Les académies correspondent aux régions françaises et rassemblent plusieurs départements, à quelques exceptions près : la région Ile de France regroupe ainsi les académies de Paris, de Créteil et de Versailles. La région Provence-Alpes Côte d'Azur rassemble les académies de Marseille et de Nice. Enfin, la région Rhône-Alpes regroupe les académies de Lyon et de Grenoble (cf. Annexe n°5).

locaux ; et enfin l'action sur les enseignements par l'inspection des établissements, afin d'y assurer l'application des programmes et des méthodes.

Comme les autres services déconcentrés de l'Etat, les services extérieurs de l'Education nationale sont aussi organisés sur une base départementale, qui dépend hiérarchiquement du recteur. Les inspections académiques sont donc une composante de la chaîne hiérarchique descendante du ministère de l'Education nationale. Les inspecteurs d'académie sont les représentants du recteur, auquel ils sont subordonnés. Ce dernier leur transmet les directives et les instructions nécessaires pour administrer l'enseignement dans le département. En retour, les inspecteurs d'académie lui adressent toutes les informations utiles sur l'état de l'enseignement et des établissements dans le département, et lui rendent compte de son activité et de celle des établissements qu'ils contrôlent. Les inspecteurs d'académie ne disposent que de quelques pouvoirs propres, et agissent de manière générale pour le compte du recteur et quelquefois sous son impulsion. Les directeurs départementaux de l'éducation constituent ainsi un échelon intermédiaire de gestion et de transmission de l'information entre les établissements scolaires et le rectorat.

L'encadré II.1 présente plus précisément les attributions des recteurs et des inspecteurs d'académie avant le vote des lois de décentralisation.

**Encadré II-1 : Les attributions des recteurs et des inspecteurs d'académie dans le second degré
(avant l'entrée en vigueur des lois de décentralisation)**

Les recteurs

- La définition et la mise en œuvre de la carte scolaire,
- L'organisation des établissements, la répartition des moyens entre eux, l'approbation des structures pédagogiques et de services d'enseignement et d'éducation,
- L'implantation des postes,
- La tutelle administrative et financière des lycées et des collèges,
- Le contrôle administratif et pédagogique de leur fonctionnement,
- L'approbation des programmes pédagogiques de construction,
- L'attribution des matériels et des équipements,
- Le respect des mesures de sécurité dans les établissements, notamment.

Les inspecteurs d'académie

- La visite des établissements scolaires où se posaient des problèmes particuliers d'organisation ou de vie scolaire.
- Contrairement à ce que prévoyaient les textes, ils n'opéraient que rarement de vérifications d'ordre administratif et financier.
- Ils étaient toutefois responsables en matière d'organisation scolaire d'exprimer un avis sur la carte scolaire, d'étudier les mesures de préparation de la rentrée (les structures pédagogiques et l'implantation des postes de personnels).
- Pour ce qui relevait de la construction, de l'extension et des aménagements des collèges et des lycées, les inspecteurs d'académie participaient à la préparation des opérations par la concertation locale, ils pouvaient faire des propositions au recteur et au préfet, ils étudiaient et arrêtaient les programmes pédagogiques de construction (au moins pour les collèges).
- Pour ce qui était des examens et des concours, ils nommaient les jurys, choisissaient les sujets, délivraient les diplômes, etc.
- Ils exerçaient aussi des responsabilités en matière de scolarité et de vie scolaire, d'attribution des bourses.
- Ils exerçaient des responsabilités en matière de tutelle des établissements, notamment.
- Ils avaient enfin des attributions pédagogiques.

Source : Périé, 1984.

Cette liste, non exhaustive, des attributions des recteurs et des inspecteurs d'académie dans l'enseignement secondaire est le résultat d'un processus de déconcentration, c'est-à-dire de renforcement des échelons déconcentrés, initié dans les années 1960. Celui-ci s'est effectué au profit des recteurs. Ce processus de déconcentration peut être interprété comme une réponse aux critiques croissantes et récurrentes adressées à l'égard de la centralisation du ministère de l'Education nationale. Selon Claude Durand-Prinborgne, les différentes mesures de renforcement de la déconcentration n'ont pas été guidées par une logique générale de réallocation des responsabilités entre les services centraux et les services déconcentrés. Il considère plutôt que « *De nombreux textes vont intervenir au fur et à mesure des besoins de*

l'administration centrale, beaucoup plus que sous l'influence d'une aspiration des services extérieurs du ministère, ceci devant les risques d'asphyxie. Il est certain que les interventions ne tendaient pas à dessiner un système cohérent préétabli et d'application simplement échelonné dans le temps » (Durand-Prinborgne, 1979 : 815). Il qualifie d'ailleurs ces mesures de déconcentration, qui s'échelonnent de 1962 à 1978, de « *délestage sur les services extérieurs* » (Durand-Prinborgne, 1979 : 818).

Toutefois, on ne peut pas conclure que la déconcentration a accru les marges de manœuvre des recteurs, des inspecteurs d'académie et de leurs services. Les nouvelles attributions des services déconcentrés ont en effet été encadrées par « *des prescriptions ministérielles [qui] en détermin[e]nt l'usage et les modalités d'usage par circulaires, instructions, notes de service et sous le contrôle ministériel* » (Durand-Prinborgne, 1979 : 818). De plus, René Périé souligne que « *La pratique des services ministériels consiste trop fréquemment à donner et à retenir en même temps. Ils accordent des pouvoirs de décisions, mais les bénéficiaires sont astreints à les exercer dans un cadre de règlements, de directives et d'instructions précises (...). Il est évident que les services ministériels conçoivent la déconcentration comme un simple transfert de tâches devant être exécutées à l'identique et non comme un transfert de responsabilités* » (Périé, 1984 : 403-404).

L'organisation territoriale et l'encadrement des services déconcentrés par les services centraux du ministère de l'Education nationale avant 1982 paraissent donc effectivement correspondre à une forte centralisation. Celle-ci n'était alors pas mise en cause, semble-t-il, par l'intervention d'acteurs extérieurs au ministère de l'Education nationale sur les questions scolaire.

Les préfets sont alors semble-t-il largement exclus du domaine scolaire. Avant 1982, ils disposent de quelques compétences, mais elles sont circonscrites aux limites de la politique de la carte scolaire¹. Ils président aussi des organes consultatifs régionaux qui formulent des avis en matière de construction scolaire. Par ailleurs, les collectivités territoriales interviennent aussi à cette période dans certaines des procédures de décision

¹ Cette dernière a été initialement lancée à la fin des années 1950 afin de permettre une organisation uniforme sur le territoire national des établissements scolaires et de l'offre d'éducation. La carte scolaire peut être considérée comme « *l'outil d'un nouveau type d'aménagement scolaire du territoire* » (Van Zanten, Obin, 2008 : 14). Elle définit les zones de recrutement des établissements d'un niveau d'enseignement précis, et prévoit ainsi les moyens, c'est-à-dire les établissements correspondants.

de l'Education nationale, mais leur intervention est là-aussi très limitée. Les établissements publics régionaux¹ (EPR) sont ainsi chargés de répartir entre les départements les autorisations de programme relatives à l'enseignement scolaire du premier degré. Leur avis est aussi sollicité par le préfet pour établir la liste des opérations de construction des établissements du second degré².

Avant la décentralisation, les acteurs de l'Education nationale disposent donc d'un très large monopole dans les questions scolaire, qu'ils traitent à partir d'une organisation territoriale hiérarchisée et caractérisée par la domination du centre. Celle-ci peut être interprétée comme constituant un dispositif d'intégration territoriale : elle est en effet supposée faire en sorte que les politiques conduites dans chacune des académies correspondent aux politiques décidées par les services centraux.

b) Des inégalités d'*outputs* des politiques d'éducation

Compte-tenu des prédictions associées à la centralisation, on pourrait s'attendre à ce que les seules inégalités territoriales que l'on puisse constater soient liées à des facteurs que le ministère de l'Education nationale ne maîtrise pas. Mais ce n'est pas le cas : on va montrer que les politiques d'éducation, dans l'enseignement secondaire, ont produit des inégalités régionales dans la période précédant la décentralisation.

¹ Les Etablissements publics régionaux ont précédé les conseils régionaux, devenus collectivités territoriales de plein droit en 1986. On s'y attarde dans le Préambule qui suit ce chapitre.

² Dans l'enseignement primaire, les délibérations des conseils municipaux étaient requises pour l'ouverture et la fermeture des classes primaires, ainsi que pour les constructions scolaires. De plus, les municipalités devaient subvenir au fonctionnement des écoles et le maire pouvait, en principe, fixer les limites du secteur de recrutement de chaque école. Les conseils généraux, pour leur part, étaient dans l'obligation d'accorder des subventions aux écoles normales, qui formaient les enseignants de l'enseignement primaire jusqu'en 1989, et de contribuer à leur construction et aux travaux nécessaires. De plus, les conseils généraux pouvaient décider de l'attribution d'un fonds scolaire départemental aux écoles primaires et aux collèges. Ils pouvaient décider d'affecter le montant de ces crédits selon leurs propres décisions. Enfin, ils arrêtaient la liste des opérations (de construction, d'extension et d'aménagement) subventionnées sur les autorisations de programme accordées par l'Etat pour l'équipement scolaire du premier degré. Les conseils généraux arrêtaient aussi les modalités d'attribution des subventions aux communes pour ces constructions. De plus, ils pouvaient financer sur leur budget propre des travaux et des constructions nouvelles pour l'enseignement du second degré.

Avant cela, on doit souligner la difficulté que nous avons eue à collecter des données sur les *outputs* des politiques du ministère de l'Education nationale. Cette difficulté est elle-même révélatrice, on le verra, de la manière dont le ministère considère les effets territoriaux de son action publique. Sur la période précédant la décentralisation, les publications régulières du service d'études et de statistiques du ministère, comme les *Tableaux de l'Education nationale* ou *Informations statistiques*, comportent en effet principalement des données décrivant les *inputs* des politiques et leur répartition dans les académies (données budgétaires, personnel enseignant en fonction de son corps et de son service, nombre d'établissements en fonction du cycle d'enseignement). Elles s'attardent aussi longuement sur les effectifs de la population scolarisée selon le type d'établissement scolaire et par académie, ainsi que sur les résultats aux examens. Seules les données décrivant les effectifs moyens par classe selon les cycles d'enseignement dans les différentes académies peuvent s'apparenter à des informations sur les *outputs* des politiques d'éducation. Quelques autres données sur les *outputs* des politiques régionales ont été collectées par le ministère de l'Education nationale à l'occasion d'études ponctuelles, et non dans le cadre des dispositifs routiniers de recueil de données. On a recensé uniquement deux numéros de la série « Etudes et documents » des publications du Service central des statistiques et de la conjoncture du ministère de l'Education nationale qui portent, d'une manière ou d'une autre, sur les *outputs* des politiques scolaires¹ ou présentant des données à ce sujet (Ministère de l'Education nationale, 1968, 1971). Ces documents sont exploités dans les paragraphes qui suivent.

Sur la base de ces données, on peut identifier trois indicateurs d'*outputs* des politiques régionales, qui présentent de fortes variations entre les académies.

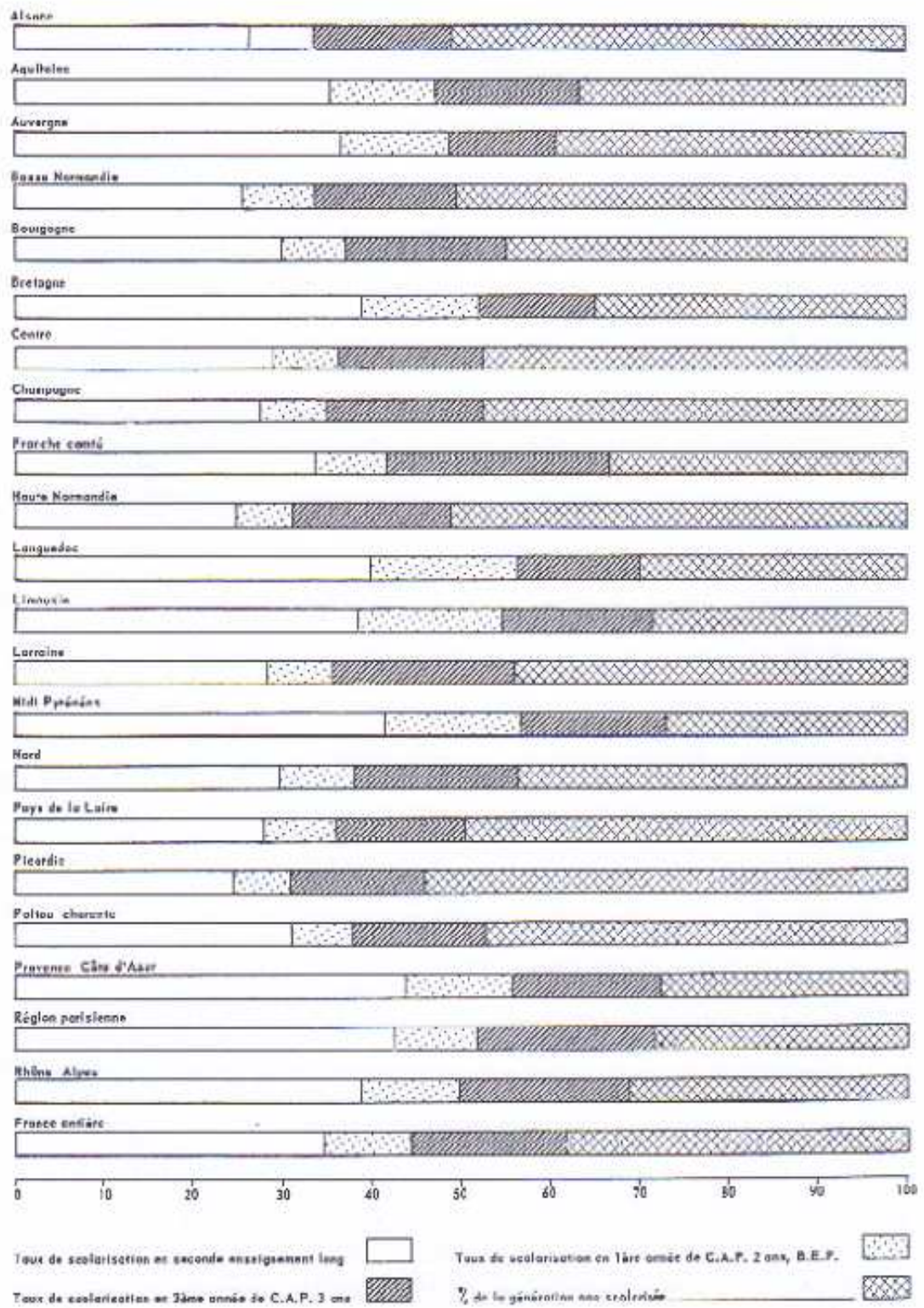
Le premier correspond aux taux de scolarisation respectifs dans les académies. Il s'agit de l'une des principales inégalités régionales documentées et analysées par les publications du ministère de l'Education nationale. Le graphique II.1, tiré d'une publication de 1971, illustre les différences fortes des taux de scolarisation dans les régions au niveau seconde.

¹ Un troisième numéro a pu être identifié qui est intitulé « Emploi et formation. Analyse des disparités régionales » (Ministère de l'Education nationale, 1976). Il n'est pas utilisé dans la suite car il ne contient pas de données susceptibles de décrire les *outputs* des politiques d'éducation dans les différentes académies.

On constate ainsi que dans cinq régions plus de 40 % des élèves de niveau seconde sont scolarisés dans l'enseignement long. C'est le cas en Bretagne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes Côte d'Azur et dans les académies qui forment la région Ile de France. En revanche, dans six d'entre elles, les taux de scolarisation des élèves en seconde dans l'enseignement long sont inférieurs à 30 %. C'est le cas en Alsace, Basse-Normandie, Champagne, Haute-Normandie, en Pays de la Loire et Picardie. Le reste des régions présente des taux de scolarisation en seconde dans l'enseignement long situés entre 30 et 40 %.

Les écarts sont tout aussi flagrants lorsque l'on s'intéresse à la part des élèves de niveau seconde qui ne sont pas scolarisés. Dans onze régions, elle est supérieure à 40 %. C'est le cas en Alsace, en Basse-Normandie, en Bourgogne, dans la région Centre, en Champagne, en Haute-Normandie, en Lorraine, dans le Nord, en Pays de la Loire, en Picardie et en Poitou-Charentes. Mais dans six autres régions, le taux de non-scolarisation de ces élèves est inférieur ou égal à 30 %. C'est ce qu'on observe en Languedoc-Roussillon, en Limousin, en Midi-Pyrénées, en Provence-Alpes Côte d'Azur, en Ile de France et en Rhône-Alpes.

PART D'UNE GENERATION SCOLARISEE EN 1968-69 AU NIVEAU SECONDE^M ENSEIGNEMENT LONG ET COURT
(enseignement public et privé)



Source : Ministère de l'Education nationale, 1971 : 24.

Les inégalités régionales des taux de scolarisation peuvent en partie s'expliquer comme étant les résultats des politiques des services et des personnels du ministère de l'Education nationale. D'une part, comme le souligne le commentaire qui accompagne le graphique que nous venons de présenter, les pratiques d'orientation différentes des personnels dédiés dans les académies constituent une première manière de rendre compte de ces inégalités. D'autre part, Jean-Pierre Briand et Jean-Michel Chapoulie soutiennent que si les taux de scolarisation s'expliquent probablement par les propriétés sociales des élèves scolarisés (leur origine sociale, leur genre, etc.), et par des « *facteurs conjoncturels économiques ou socio-démographiques* » (Briand, Chapoulie, 1979 : 700), ces facteurs « *ne peuvent exercer leurs effets qu'à travers les variables institutionnelles qui définissent "l'offre de places" dans les établissements scolaires – c'est-à-dire les conditions matérielles et scolaires d'accès et de maintien dans les filières d'études et aussi les intérêts des différentes catégories de personnel de l'institution* » (Briand, Chapoulie, 1979 : 700).

Les importantes inégalités régionales des taux de scolarisation des élèves de niveau seconde sont donc en partie produites par les politiques du ministère de l'Education nationale.

Un autre indicateur permet de documenter un deuxième type d'inégalités régionales dans les *outputs* des politiques régionales. Il s'agit des effectifs moyens par classe, présentés dans le tableau II.1.

Dans les classes préparant au baccalauréat général, ces effectifs présentent un écart de 1 à 1,15 en 1972 - 1973 et de 1 à 1,14 en 1978 - 1979 entre l'académie où les classes sont les plus nombreuses et celles où elles le sont le moins. A ces deux dates, l'écart correspond à une variation de plus ou moins quatre élèves par classe. L'écart dans les classes préparant au baccalauréat technique était de 1 à 1,21 en 1972 - 1973 et de 1 à 1,17 six ans plus tard, soit une variation de 5 élèves par classe en 1972 - 1973 et de 4 élèves par classe en 1978 - 1979. Pendant les années 1970, les inégalités entre les situations des différentes académies sont donc importantes.

Tableau II-1 : Effectif moyen par classe, second degré, enseignement public 1972-1973 et 1978-1979

Académie / Classes du second cycle long qui préparent au :	1972-1973		1978-1979	
	Baccalauréat	Baccalauréat technique	Baccalauréat	Baccalauréat technique
Aix Marseille	30,2	26,5	30,8	28,9
Amiens	29,6	25,7	29,2	26,7
Besançon	27,7	26,3	28,3	26,6
Bordeaux	29,3	26,1	31	28,5
Caen	26,7	22,7	27,5	24,6
Clermont	27,9	24,9	28,6	25,8
Créteil	30,9	26	29,9	27,3
Dijon	28,1	25,5	27,5	25,9
Grenoble	29	24,6	27,9	26,1
Lille	28,4	25,5	29,5	28,2
Limoges	27,6	24,2	27,2	24,6
Lyon	28,4	26,3	28,8	25,9
Montpellier	30	27	29,4	27,3
Nancy-Metz	28,6	26,4	29,2	25,5
Nantes	28,4	24,6	27,5	25,7
Nice	30,8	26,5	30,4	28,7
Orléans-Tours	29,2	26,2	30,1	27,1
Paris	30,4	27,5	29,4	26,2
Poitiers	27,8	24,8	29,3	27,4
Reims	27,8	23	28,7	25,4
Rennes	28,7	25,6	27,9	25,5
Rouen	29,9	27,2	30,7	28
Strasbourg	28,5	26,6	27,9	27,4
Toulouse	28,3	25,7	28,3	26,3
Versailles	30,5	26,5	30	27,7
France entière	29,2	25,8	29,2	26,8

Sources : Ministère de l'Education nationale, 1974 : 302-309 ; Ministère de l'Education nationale : 1980 : 310-317.

Les inégalités régionales des effectifs moyens dans les classes préparant aux baccalauréats général et technique semblent être directement produites par les politiques d'éducation du ministère. Elles renvoient en effet aux moyens en matériel et en personnel enseignants alloués aux académies, qui semblent l'être de manière inégalitaire.

La dernière des inégalités régionales que l'on peut documenter à partir des publications de l'Education nationale permet d'approfondir cette question de la disparité de l'allocation des ressources aux académies. Cette inégalité concerne l'état matériel des

bâtiments scolaires, et porte plus précisément sur la part de la capacité inadaptée dans les établissements¹.

Pendant l'année scolaire 1969-1970, plus de 20 % des bâtiments des établissements scolaires ont été jugés inadaptés, pour cause de vétusté, de mauvais état ou parce qu'ils n'étaient pas construits « en dur » (les « classes mobiles »). L'écart entre les situations des académies est de 1 à 5,4. Dans certaines académies en effet, la proportion des locaux inadaptée est supérieure à 30 %. C'est le cas dans l'académie de Lille, de Nancy et de Toulouse. Elle est en revanche inférieure ou égale à 10 % dans trois d'entre elles, Aix, Montpellier et Nantes. De plus, lorsque l'on s'intéresse aux classes mobiles, qui sont des bâtiments en préfabriqués, on constate là-aussi que les inégalités entre les académies sont importantes. L'écart est de 1 à 4,9 entre les académies qui comportent respectivement le plus et le moins de classes mobiles. Les données sont présentées dans le tableau suivant.

¹ La part de la capacité inadaptée dans les établissements recense la proportion des locaux qui ont été jugés inadaptés pour cause de vétusté ou parce qu'ils étaient à aménager (soit qu'ils aient été en mauvais état, soit qu'ils aient été inadaptés mais pouvant être aménagés). Les bâtiments peuvent aussi avoir été jugés inadaptés parce qu'ils correspondent à des locaux provisoires, c'est-à-dire des locaux inadaptés à leur emploi et qui devaient être abandonnés, ou parce qu'ils correspondent à des « classes mobiles », qui ne sont pas construites « en dur » et qui sont utilisées temporairement pour pallier l'absence de constructions définitives.

Tableau II-2 : Part de la capacité inadaptée dans les établissements scolaires (1969-70)

Académies	2 ^{ème} cycle	Dont les classes mobiles
Aix	8,5	4,5
Amiens	26,8	21,8
Besançon	23	13
Bordeaux	23,4	14,6
Caen	23,1	15,7
Clermont	16,7	4,4
Dijon	18,8	9,4
Grenoble	17,8	11,3
Lille	34,8	17,8
Limoges	23,8	18
Lyon	20,1	12,6
Montpellier	10,3	9
Nancy	31,4	13,7
Nantes	6,4	4,7
Nice	22,7	14,7
Orléans	15,6	10
Poitiers	21,6	12,8
Reims	14,7	6,3
Rennes	16,5	9,1
Rouen	15,3	8,3
Toulouse	34,7	16,5
France métropolitaine	21,1	12,1

Source : Ministère de l'Education nationale, 1971 : 66.

L'état très variable des bâtiments des établissements scolaires d'une académie à une autre paraît pouvoir être expliqué par les politiques du ministère de l'Education nationale. Plus précisément, on peut montrer qu'il correspond, au moins en partie, à une allocation des ressources aux académies qui en favorise certaines aux dépens d'autres. Ainsi, si les conditions d'enseignement étaient aussi différentes d'une académie à une autre, c'est parce que l'allocation des ressources par l'Etat ne permettait pas la compensation des différences de situations entre les académies, mais, bien au contraire, les creusait.

On peut en faire la preuve en comparant l'état des bâtiments des lycées dans les différentes académies avec le montant des ressources de l'Etat dédiées à l'entretien, la rénovation et la construction des établissements scolaires, mais aussi au fonctionnement des établissements scolaires. On s'appuie pour cela sur des données qui permettent de décrire la situation en 1986. En effet, à cette date, qui est celle du transfert des lycées aux

conseils régionaux, nous pouvions calculer les montants moyens des dépenses d'investissement de l'Etat par lycéen, en nous appuyant sur le montant des dotations de transfert au titre de l'investissement¹.

En mettant en relation l'état moyen des bâtiments scolaires dans chaque académie² avec le montant moyen des dépenses de l'Etat par lycéen dans chacune d'elles, qui sont présentés dans le tableau II.3, il est possible d'identifier des inégalités d'allocation des ressources.

¹ En effet, le montant de ces dotations de transfert a été calculé sur la base des dépenses du ministère pendant les années précédant le transfert, en 1984 et 1985. On peut donc en inférer que le montant des dotations de transferts au titre du fonctionnement et de l'investissement dans les régions en 1986 indique, avec une certaine approximation, le montant des dépenses de l'Etat pour les bâtiments des lycées dans les régions.

² Les données utilisées décrivent la situation « *l'état des capacités d'accueil d'enseignement selon l'académie* » au 1^{er} janvier 1986 (Ministère de l'éducation nationale, 1988 : 7). Elles distinguent les capacités vétustes, les capacités inadaptées et les capacités valables, évaluées en nombre de place. Afin d'avoir une évaluation grossière des montants alloués par lycéen par l'Education nationale au titre des dotations de fonctionnement et d'investissement des établissements au regard des besoins, ceux-ci sont approximés par la somme des capacités vétustes et inadaptées, exprimées en nombre de place.

Tableau II-3 : Les dépenses de l'Etat pour les bâtiments par lycéen par rapport à l'état moyen des bâtiments dans les régions en 1986

Régions	Dépense moyenne de l'Etat par lycéen au titre de l'investissement et du fonctionnement (milliers d'euro) ¹	Part des capacités vétustes et inadaptées par rapport au nombre de places
Alsace	0,26	8,7
Aquitaine	0,18	15,3
Auvergne	0,25	13,2
Bourgogne	0,22	13,8
Bourgogne	0,22	13,8
Bretagne	0,17	13,3
Centre	0,18	11,3
Champagne-Ardenne	0,26	11,5
Franche-Comté	0,25	15,6
Languedoc-Roussillon	0,18	15,4
Limousin	0,26	15,1
Lorraine	0,22	8
Midi-Pyrénées	0,19	17,1
Nord-Pas de Calais	0,19	13,9
Basse-Normandie	0,22	10,3
Haute-Normandie	0,23	10,8
Pays de la Loire	0,19	9,9
Picardie	0,24	11,8
Poitou-Charentes	0,26	13
Provence-Alpes Côte d'Azur	0,16	14,1
Rhône-Alpes	0,18	12,3
Ile de France	0,19	13,3
Métropole	0,20	12,5

Sources : Nos propres calculs à partir des montants des dotations de transferts fournis par la DGCL, ministère de l'Intérieur et des données sur l'état des bâtiments dans (ministère de l'Education nationale, 1988 : 7).

En mettant en relation ces deux informations comme le fait le tableau II.4, on montre que 16 régions sur les 21 régions métropolitaines étaient en situation de sur-dotation ou de sous-dotation en 1986. Ces situations indiquent des déséquilibres entre les besoins et les montants alloués par région. Elles désignent ainsi des situations où l'allocation des ressources de l'Etat n'a non seulement pas permis de compenser les disparités constatées dans l'état des bâtiments scolaires, mais où cette allocation a produit ces inégalités régionales en sur-dotant des régions dont l'état moyen des bâtiments était

¹ (DRES+DGD en 1986)/(nombre total de lycéens par région en 1986)

meilleur comparativement que celui d'autres régions, qui ont pourtant reçu moins de ressources en moyenne.

Tableau II-4 : Sur-dotation et sous-dotation dans les régions françaises à la veille de la décentralisation

<p>Situation d'adéquation des ressources allouées avec les besoins</p> <ul style="list-style-type: none"> - dotation budgétaire et part des capacités vétustes et inadaptées dans la moyenne¹ - dotation budgétaire et part des capacités vétustes et inadaptées inférieures à la moyenne - dotation budgétaire et part des capacités vétustes et inadaptées supérieures à la moyenne 	<p>Ile de France</p> <p>Centre</p> <p>Bourgogne, Franche-Comté, Limousin</p>
<p>Situation de sur-dotation</p> <ul style="list-style-type: none"> - dotation supérieure à la moyenne et moins de capacités vétustes et inadaptées que la moyenne - dotation supérieure à la moyenne et des capacités vétustes et inadaptées dans la moyenne - dotation dans la moyenne et moins de capacités vétustes et inadaptées que la moyenne 	<p>Alsace, Lorraine, Basse-Normandie, Haute-Normandie</p> <p>Auvergne, Champagne-Ardenne, Picardie, Poitou-Charentes</p> <p>Pays de la Loire</p>
<p>Situation de sous-dotation</p> <ul style="list-style-type: none"> - dotation inférieure à la moyenne et plus de capacités vétustes et inadaptées que la moyenne - dotation inférieure à la moyenne et des capacités vétustes et inadaptées dans la moyenne - dotation dans la moyenne et plus de capacités vétustes et inadaptées que la moyenne 	<p>Provence-Alpes Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Aquitaine</p> <p>Rhône-Alpes, Bretagne</p> <p>Nord-Pas de Calais, Midi-Pyrénées</p>

A partir de ces données sur l'année 1986, on a donc montré que le ministère de l'Education nationale, par sa politique d'allocation des ressources aux académies, pouvait être compris comme produisant les inégalités régionales relatives à l'état des bâtiments.

Des inégalités régionales dans les *outputs* des politiques d'éducation produites par l'action publique du ministère et de ses services ont donc été documentées. Si l'on se place dans le cadre d'une approche par la forme prise par les institutions, en l'occurrence ici la centralisation, nous ne sommes pas en mesure d'expliquer ces inégalités. En effet, on a vu précédemment que l'organisation territoriale du ministère était uniforme sur l'ensemble du territoire national, que les services déconcentrés voyaient leurs activités

¹ Les dotations budgétaires dans la moyenne sont celles qui se situent à 0,01 près de la moyenne métropolitaine, et la part des capacités vétustes et inadaptées dans la moyenne se situent à 1 point près de la moyenne métropolitaine.

fortement encadrés par les services centraux et, enfin, que les acteurs du ministère de l'Éducation nationale étaient les acteurs dominants en matière de politique scolaire. Le cadre d'analyse centré sur les institutions ne permet donc pas de rendre compte de la production des inégalités et du fonctionnement effectif du dispositif d'intégration territoriale que constitue l'organisation hiérarchisée du ministère de l'Éducation nationale. Dans une perspective axée sur la centralisation des institutions d'ailleurs, les inégalités d'*outputs* des politiques régionales ne sont pas même supposées pouvoir être produites par les acteurs de l'Éducation nationale. L'approche par les institutions montre donc ici des limites très fortes.

2) En Allemagne, une organisation institutionnelle centrée sur la coopération, et pourtant, très peu de coordination des politiques scolaires régionales

Dans le cas allemand, le domaine scolaire est souvent présenté comme illustrant les logiques de coopération entre les acteurs politiques, qui permettraient de caractériser plus généralement le système fédéral. Entre 1945 et 1969 ont en effet été instaurés un certain nombre d'organismes visant à favoriser la coopération entre les régions allemandes sur les questions d'éducation, et à faciliter la coordination de leurs politiques publiques. En réalité, l'approche centrée sur ces institutions ne permet de rendre compte ni de la faible ampleur de la coordination effective que l'on constate, ni des versants des politiques régionales d'éducation qui ont fait l'objet d'accords de coordination.

a) Le domaine scolaire : l'incarnation du fédéralisme coopératif ?

Lorsque l'on cherche à caractériser le paysage institutionnel dans le domaine scolaire entre 1945 et 1969, on est frappée par la multiplicité des organismes de coordination ou de conseils qui existent.

Le premier à prendre en compte est la Conférence des ministres régionaux de l'éducation, la *KMK (Kultusministerkonferenz)*. Elle a été créée en 1948, avant même la création de la République fédérale, à l'initiative des régions elles-mêmes. La *KMK* se donne pour tâche « *de traiter les affaires relatives aux questions d'éducation ayant des*

implications supra régionales, avec l'objectif de construire des perspectives communes et de représenter des préoccupations partagées » (cité par Reiter-Mayer, 2005: 165).

La *KMK* représente les exécutifs régionaux, et non les parlements des régions. Ses décisions et ses recommandations sont prises à l'unanimité, ce qui constitue une incitation forte à la construction de compromis. L'encadré II.2 présente l'organisation interne de la *KMK*.

Encadré II-2 : La conférence permanente des ministres de l'Éducation des régions de la République fédérale d'Allemagne (KMK)

La *KMK* est constituée du *Plenum*, qui rassemble les ministres de l'éducation des onze, puis des seize régions et où sont prises les décisions importantes. Chacune des régions dispose d'une voix.

Les secrétaires d'Etat et les principaux hauts-fonctionnaires se réunissent dans le cadre de la Conférence des responsables administratifs. Celle-ci « *prend des décisions dans les circonstances où le Plenum n'a pas réservé sa décision ou à propos desquelles il n'a pas à décider* » (cité par Reiter-Mayer, 2005 : 167).

Les décisions du Plenum et de la *Amtscheftkonferenz* sont préparées, de manière générale, par les *comités* qui composent la *KMK*. Ils sont au nombre de cinq : le comité pour l'école, pour les universités, pour l'équivalent des instituts universitaires de technologie (*Fachhochschulen*), pour les écoles allemandes à l'étranger, pour l'art et la formation des adultes. Le comité pour l'école (*Schulausschuss*) est le plus important d'entre eux. Dans les comités, les décisions sont prises à la majorité simple. Les discussions du travail au sein des comités sont confidentielles.

Le fonctionnement de la *KMK* repose sur un *secrétariat permanent*, qui assure les tâches techniques de coordination. Les décisions concernant son personnel peuvent être prises à la majorité des 2/3.

La *KMK*, enfin, est représentée par un président, choisi parmi les ministres de l'éducation des régions, selon le principe d'une présidence tournante. Le président a le statut d'un *primus inter pares*, mais il a de fait un rôle important de porte-parole et de représentation de l'institution.)

Sources : (Raschert, 1980) ; (Reiter-Mayer, 2005).

De plus, à côté de la *KMK*, des comités consultatifs ont aussi été mis en place, entre 1945 et 1969.

Le Comité allemand pour la formation et l'éducation (*der deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen*) est le plus ancien d'entre eux. Réunissant à partir de 1953 des personnalités indépendantes, issues du monde universitaire ou de la formation des enseignants, ce comité a d'abord été pensé comme devant constituer un conseil fédéral rattaché au ministère fédéral de l'intérieur. Son objectif aurait été de renforcer les compétences de l'Etat fédéral en matière éducative, et donc corrélativement de restreindre l'étendue du fédéralisme sur les questions scolaires (Raschert, 1980). Mais les régions

ayant refusé la formation d'un tel conseil fédéral, le comité a été chargé de proposer un plan de réforme de l'école en Allemagne. Ce dernier visait à unifier en partie le paysage scolaire allemand.

Le Comité publie ainsi en 1959 un Plan cadre sur la réforme et l'harmonisation de l'enseignement général public (*Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden öffentlichen Schulwesens*). Ce Plan proposait une conception générale du système scolaire, centrée sur l'amélioration du niveau général de formation de la population et sur l'amélioration de l'orientation.

Le Comité allemand pour l'éducation et la formation a été remplacé en 1965 par le Conseil de l'éducation allemand (*der Deutsche Bildungsrat*). Ce dernier a été instauré à la faveur d'un accord entre les régions et l'Etat fédéral, dans un contexte caractérisé par une forte attention accordée aux questions d'éducation. Ce comité avait pour fonction de proposer, sur des bases scientifiques, des plans de développement des systèmes scolaires, des prévisions des besoins, ainsi que de formuler des recommandations pour une planification de long terme. Si la définition des tâches a été faite de manière aussi générale, c'est que l'accord conjoint de l'Etat fédéral et des régions n'avait pu être trouvé sur des fonctions plus précisément circonscrites. Le premier Comité de l'éducation s'est conclu en 1970 par la publication d'un plan, le *Strukturplan für das Bildungswesen*.

L'encadré II.3 apporte quelques précisions sur la composition et le fonctionnement du Comité allemand pour la formation et l'éducation et du Conseil de l'éducation allemand.

Encadré II-3 : *Le Comité allemand pour la formation et l'éducation et le Conseil de l'éducation allemand*

Le Comité allemand pour la formation et l'éducation

Les fonctions assignées à ce Comité par le ministère fédéral de l'Intérieur et par les régions ont été définies de manière peu précise, et certains affirment que cela a considérablement réduit son pouvoir de proposition, ainsi que ses effets sur les systèmes scolaires régionaux (Raschert, 1980 ; Leschinsky, 2003). En particulier, une certaine incertitude planait sur les destinataires des recommandations du Comité. « *De fait, le Comité allemand a adressé ses recommandations à une opinion publique diffuse, sans avoir conduit aucun dialogue avec les responsables politiques ou administratifs* » (Raschert, 1980 : 148).

De plus, la composition du Comité ne permettait pas non plus de caractériser le type de recommandations qu'il produisait : s'agissait-il d'un conseil composé de scientifiques visant à conseiller les instances dirigeantes en matière de politique scolaire, ou un comité indépendant d'hommes politiques spécialisés ? En effet, la moitié de ses membres était des pédagogues, tandis que l'autre moitié était des représentants des intérêts de l'industrie, des églises, des communes ou des scientifiques. Enfin, ce Comité ne disposait que de peu de moyens matériels de travail, ce qui a affecté sa production (Raschert, 1980).

Le Conseil de l'éducation allemand

Le Conseil était composé de deux commissions, la commission de l'éducation (*Bildungskommission*) et la commission gouvernementale (*Regierungskommission*). Ces deux commissions pouvaient émettre des avis en commun, et la commission de l'éducation pouvait aussi formuler des recommandations indépendamment de la commission gouvernementale¹.

De plus, les administrations régionales étaient impliquées de manière permanente dans les discussions de la commission de l'éducation et ses groupes de travail². Le processus de construction du consensus commençait ainsi dès avant la formulation des avis et des recommandations³.

En Allemagne ainsi, on voit qu'entre 1945 et 1969 les régions se sont rassemblées au sein d'une institution pour coordonner leurs politiques scolaires et faciliter la circulation des individus à l'échelle du territoire national. En outre, des organismes

¹ Cette disposition avait été adoptée suite à l'opposition d'une partie des régions, qui refusaient que l'Etat fédéral et les régions se mettent conjointement d'accord au sein de la commission de l'éducation. L'argument alors invoqué par ces régions était qu'elles étaient les seules à détenir les compétences de politique publique en matière éducative.

² Les gouvernements régionaux participaient aussi à certaines réunions de la commission de l'éducation.

³ Jürgen Raschert souligne d'ailleurs que la position des régions concernant leur implication dans le travail de la commission de l'éducation présentait une certaine ambivalence : Devaient-elles privilégier une forte implication dans le processus de formation des recommandations, et ainsi renforcer leur caractère contraignant, ou n'avaient-elles pas plutôt intérêt à insister sur l'indépendance de la commission de l'éducation, et ainsi insister sur sa fonction de conseil ? (1980).

consultatifs se sont succédés, qui ont produit des plans visant à formuler des propositions de réforme générales à l'échelle de l'Allemagne.

b) La coordination des politiques scolaires régionales circonscrite et localisée

Mais en dépit de la multiplicité des organismes de coordination et de conseils existants en Allemagne autour des questions scolaires, on peut montrer que la coordination effective des politiques scolaires régionales est circonscrite à certains versants limités de ces politiques dans la période qui précède 1969.

Avant cela, l'encadré II.4 présente l'organisation de la scolarité en Allemagne, qui diffère à maints égards de ce que nous connaissons en France.

Encadré II-4 : *Organisation schématique des systèmes scolaires des régions allemandes*¹

Comme nous allons le montrer par la suite, l'organisation des systèmes scolaires des régions allemandes est très différenciée d'une région à une autre, et aucune ne correspond exactement à la présentation qui en est faite dans cet encadré. Bien que ne correspondant à aucune réalité régionale, elle fournit toutefois quelques repères, et c'est à ce titre que nous la proposons.

Après l'accord de Hambourg, conclu en 1964, les systèmes scolaires étaient schématiquement organisés de la manière suivante :

- **Grundschule** : La scolarité s'y déroule de la classe 1 à 4. A la fin de la 4^{ème} classe, environ à l'âge de 10 ans, les élèves sont orientés soit en *Hauptschule*, en *Realschule* ou au *Gymnasium*, selon leurs aptitudes et leurs projets professionnels. De fait, la fréquentation de chacun de ces types d'école est socialement différenciée. Selon les régions, les élèves peuvent aussi poursuivre leur scolarité dans un cycle d'orientation (classes 5 et 6). Ce cycle d'orientation peut être indépendant des trois formes d'école, ou non. Dans ce dernier cas, les élèves sont scolarisés en *Hauptschule*, en *Realschule* ou au *Gymnasium*, et les possibilités de passage d'un type d'école à un autre sont facilitées.

- **Hauptschule** : Les élèves y sont scolarisés en général de la classe 5 ou 7 à la classe 9 ou 10. La formation qui y est dispensée est centrée autour de l'acquisition de savoirs pratiques accompagnés d'une formation générale. Les élèves y préparent un diplôme appelé *Hauptschulabschluss*. Une fois ce diplôme obtenu, les élèves poursuivent leur formation par un apprentissage professionnel.

- **Realschule** : Les élèves y sont scolarisés en général de la classe 5 ou 7 à la classe 9 ou 10. Les enseignements y sont centrés sur l'acquisition d'une formation générale solide permettant une poursuite d'étude dans des voies professionnelles. Ils y préparent un diplôme qui est appelé *Realschulabschluss* ou *mittlere Reife*.

- **Gymnasium** : Les élèves y sont scolarisés de la classe 5 ou 7 à la classe 13 (soit jusqu'à 19 ans environ). Ils y préparent l'*Abitur*, l'équivalent fonctionnel du baccalauréat, qui leur permet ensuite d'accéder à l'enseignement supérieur.

Les versants des politiques scolaires régionales faisant l'objet d'une coordination entre les régions sont détaillés dans l'accord de Dusseldorf (1955) et l'accord de Hambourg (1964) sur lesquelles les régions se sont accordées au sein de la *KMK*.

La coordination des politiques scolaires régionales porte principalement sur l'organisation de la scolarité des élèves allemands : dates de rentrée et de vacances scolaires, système commun de notation, durée de la scolarité obligatoire, accord sur les noms des différents types d'écoles et sur la succession des classes. L'encadré II.5 le détaille. Les questions pédagogiques, liées aux programmes scolaires notamment, ne font

¹ Les noms des types d'école ne sont pas traduits en français car soit ils n'ont pas d'équivalent en français, soit leur équivalent porte à confusion. C'est le cas du *Gymnasium*, souvent traduit par « lycée ». Pourtant, la scolarité au *Gymnasium* commence, selon les régions, entre la dixième et la douzième année des élèves. Le *Gymnasium* ne correspond donc pas au lycée tel que nous le connaissons en France aujourd'hui.

pas alors l'objet de coordination entre les régions. Il en est de même pour ce qui concerne la structure même des systèmes scolaires régionaux. L'accord de Hambourg ne porte en effet que sur la reconnaissance de l'existence de différents types d'école. C'est pourquoi en 1968, un rapport du Conseil allemand de l'éducation présente ainsi le paysage éducatif : « *Il s'agit du système scolaire de onze régions, chacun avec sa propre législation et sa propre inspection. Cela n'implique pas seulement des particularités liées à la géographie et aux habitants et à leur « folklore », mais aussi des configurations variables d'une région à l'autre des forces politiques produisant la politique scolaire, des partis et des majorités parlementaires, qui se caractérisent généralement, en outre, par des combinaisons différentes d'orientations en matière éducative comme de positionnements politiques plus larges* » (Deutscher Bildungsrat, 1968 : 11).

Encadré II-5 : Les dimensions des systèmes scolaires régionaux ayant fait l'objet d'une coordination entre les régions en 1969

- Début de l'année scolaire et sa durée,
- Age de scolarisation,
- Durée de la scolarité obligatoire,
- Durée et réglementation des vacances,
- Accord sur la description des *Grundschulen*, *Hauptschulen*, *Realschulen* et des *Gymnasien*,
- Accord sur l'organisation des *Hauptschulen*, *Realschulen* et des *Gymnasien*, et sur la succession des classes (de la classe 1 à 13),
- Accord sur le début de l'enseignement des langues étrangères en *Hauptschule*, *Realschule* et *Gymnasium*,
- Cadre commun pour l'offre d'enseignement en langue étrangère,
- Accord sur le type de notation (de 1 à 6) pour les bulletins scolaires et les examens d'accès au métier d'enseignant,
- Reconnaissance mutuelle des diplômes de *Hauptschule*, de *Realschule* et du *Gymnasium*.

Source : Adapté de (Raschert, 1980).

A partir d'une approche centrée sur les organismes de coordination et de conseils aux régions sur les questions scolaires, nous ne sommes pas en mesure d'expliquer pourquoi si peu des politiques scolaires des régions allemandes ont fait l'objet d'accords de coordination malgré la diversité des organismes supposés les faciliter. Autrement dit, il n'est pas possible d'expliquer le fonctionnement effectif de ces dispositifs potentiels de coordination que paraissent instaurer les organismes de coordination des politiques régionales, et *a fortiori*, d'expliquer leurs effets sur les inégalités régionales. En centrant l'analyse sur ces institutions, nous ne sommes pas non plus en plus capables d'expliquer pourquoi certains versants des politiques régionales ont été coordonnés et pourquoi

d'autres ne l'ont pas été. Dans le cas allemand aussi, l'approche par les institutions montre ses limites.

Dans le cas des politiques régionales d'éducation aussi, et plus uniquement seulement à l'échelle d'un pays, l'approche par les institutions semble peu satisfaisante pour étudier les inégalités et l'intégration territoriales.

Il reste alors à montrer qu'une approche qui utilise les outils de l'analyse des politiques publiques est davantage explicative. Partir des politiques publiques ne conduit évidemment pas à oublier le rôle joué par la forme prise par les institutions politiques, puisque l'action publique est insérée dans un certain contexte institutionnel qui contraint et offre des ressources aux acteurs qui en sont responsables.

La suite du chapitre s'intéresse à deux points d'entrée caractéristiques de l'approche par les politiques publiques pour montrer qu'ils apportent des éléments d'explication à la production des inégalités régionales et au fonctionnement des dispositifs d'intégration territoriale que l'on a documenté dans la première partie. Ces deux points d'entrée ont été choisis pour leur capacité à expliquer empiriquement le cas des politiques d'éducation en France et en Allemagne avant 1982 et 1969. Il ne s'agit donc pas de développer une analyse en soi des politiques d'éducation française et allemande aux périodes concernées, mais de montrer comment le recours à certains des outils d'analyse de la sociologie de l'action publique permet d'éclairer les inégalités régionales et le fonctionnement des dispositifs d'intégration territoriale identifiés plus haut.

B) La problématisation des questions scolaires et de l'intervention des acteurs publics

Le premier de ces points d'entrée est l'attention à la problématisation des questions scolaires et à la manière dont est pensée l'intervention des acteurs publics dans ce domaine d'action publique particulier. C'est une manière assez classique d'aborder l'étude de l'action publique et quelques travaux importants ont souligné l'intérêt de cette démarche (Padioleau, 1982). L'objectif est d'indiquer quelques éléments caractérisant la problématisation des questions scolaires en France et en Allemagne de 1945 à 1982 et

1969, qui paraissent permettre d'expliquer certaines dimensions de la production des inégalités régionales et du fonctionnement des dispositifs d'intégration territoriale.

1) En France, la centralité de l'égalité sociale à l'école

Dans le cas français, s'intéresser à la manière dont les questions d'éducation ont été pensées, en premier chef celles qui portent sur l'enseignement secondaire et les lycées, contribue à l'explication de la production et de l'absence de traitement des inégalités régionales des *outputs* des politiques éducatives. Si la notion d'égalité est en effet centrale dans la problématisation scolaires, celle-ci renvoie à l'égalité sociale à l'école, à l'exclusion de ses dimensions territoriales.

a) L'importance de l'égalité sociale à l'école depuis 1945

On va montrer qu'au cours de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle en France, une partie importante des débats relatifs aux questions scolaires est concentrée sur la question de l'égalité sociale à l'école. De plus, l'idée de favoriser l'accès de tous aux différentes formations indépendamment de l'origine sociale permet de rendre compte d'une partie des politiques conduites.

L'idée d'égalité à l'école est ancienne¹, mais ce n'est qu'après 1945 qu'un modèle de l'égalité des chances a obtenu un certain écho dans l'opinion publique, en particulier parmi les classes moyennes qui exprimaient une forte demande de mobilité sociale pour leurs enfants (Prost, 1992). Ce modèle s'inspire du Manifeste des compagnons de l'Université nouvelle, publié en 1918, qui est souvent présenté comme l'un des premiers documents où les idées d'égalité des chances et d'école unique sont étroitement liées

¹ On peut la faire remonter à la Révolution française (Ozouf, 1984). L'égalité devant l'école était conçue comme devant reposer sur l'abstraction des caractéristiques individuelles, liées en particulier au « local », aux particularismes familiaux et ethnoculturels. Mais jusqu'à la première Guerre mondiale, cet objectif d'égalité des chances a été de fait subordonné à la promotion et la concrétisation de l'intégration nationale (Morel, 2002). Ce n'est qu'ensuite que la question de l'égalité à l'école s'est vue accorder une plus grande attention politique. Cela a pris la forme d'une remise en question progressive de l'organisation de la scolarité en cycles disjoints, héritée des premières mesures de la III^{ème} République, et dont la fréquentation était socialement très différenciée.

(Derouet, 1996). Il y est proposé d'abolir la séparation entre les enseignements primaire et primaire supérieur et l'enseignement secondaire, qui débute alors dès les premières classes du lycée. Le texte propose de substituer à l'organisation en cycle une organisation par niveau. L'encadré ci-dessous présente l'organisation du système scolaire par cycle.

Encadré II-6 : *Le système scolaire en 1958-1959*

Les **écoles primaires** comportaient des classes élémentaires et des classes de fin d'étude, où étaient scolarisés les enfants de 10 à 15 ans, principalement issus des milieux populaires. Le certificat d'étude y était préparé.

Indépendamment des écoles primaires se trouvaient les **cours complémentaires (le primaire supérieur)**, qui comportaient des sections générales et des sections techniques. Les enfants y étaient scolarisés de 11 à 18 ans en général. Il s'agissait des meilleurs élèves de l'enseignement primaire et des élèves dont leur famille souhaitait qu'ils poursuivent leurs études. Ils étaient recrutés après l'obtention du certificat d'étude. Depuis les réformes de 1941 et 1952 qui ont créé de nouvelles sections dans l'enseignement secondaire, les cours complémentaires pouvaient préparer au baccalauréat.

Les **lycées techniques** comportaient un premier et un second cycle, où les élèves étaient scolarisés de 12 à 20 ans. Le baccalauréat y était préparé.

Les **lycées classiques et modernes** comportaient des classes primaires (les « petites classes des lycées »), un premier et un second cycle. Le baccalauréat y était préparé. Les élèves étaient d'origine sociale souvent favorisée.

Dans l'organisation de l'enseignement en cycles, il était possible de faire une 6^{ème} dans un cours complémentaire, dans un lycée classique ou moderne, ou encore dans un lycée technique.

Source : (Prost, 1983).

Au cours des années 1960 et 1970, les réformes de l'organisation et de l'enseignement au collège ont proposé une traduction politique de ce modèle de l'égalité des chances, avant mais aussi suite au mouvement étudiant de mai 1968.

Ainsi, l'ordonnance Berthoin de 1959, tout en prolongeant la scolarité obligatoire de deux ans, jusqu'à 16 ans, instaure un cycle d'observation de deux années, en 6^{ème} et en 5^{ème}. Ce cycle est commun aux lycées et à l'enseignement primaire supérieur. Celui-ci est rebaptisé et prend le nom de collèges d'enseignement général (CEG). Mais en réalité, le tronc commun aux lycées et aux CEG ne dure qu'un trimestre, et c'est probablement ce qui explique que la réforme n'a pas exercé d'effets structurels sur l'organisation de la scolarité (Prost, 1992). Les possibilités de réorientation des collèges d'enseignement général dans les lycées, et inversement, n'en ont pas été accrues. En revanche, la réforme Berthoin a conduit à une augmentation importante de la scolarisation.

La réforme Fouchet de 1963, prenant acte du constat de l'échec relatif de l'ordonnance Berthoin, propose une diversification des filières à partir de la 2nde, et non plus de la 4^{ème} comme cela était le cas jusque là. Entre le cycle d'observation, en 6^{ème} et en 5^{ème}, et la 2nde, est inséré un cycle d'orientation. Les classes du cycle d'orientation, la 4^{ème} et la 3^{ème}, ont été créées dans de nouveaux établissements, les collèges d'enseignement secondaire (CES). Dans les années qui suivent, les différences entre les CES et les CEG s'estompent progressivement, et l'enseignement primaire supérieur disparaît définitivement du paysage scolaire. Les établissements scolaires se sont ainsi progressivement spécialisés en fonction des classes d'âge qu'ils scolarisaient. La réforme Haby, en 1975, a systématisé cette évolution en introduisant le collège unique (Prost, 1992 ; Derouet, 1996). Suite à cette réforme, les niveaux de l'enseignement primaire et secondaire que l'on connaît aujourd'hui sont distingués : les écoles, les collèges, les lycées d'enseignement général et technique, et les lycées d'enseignement technique.

Ces réformes, conduites au nom de l'égalité sociale des chances à l'école, en parallèle de l'allongement de la durée de la scolarité obligatoire et des conséquences démographiques du *baby boom* de l'après-guerre¹, affectent directement les lycées. Les effectifs d'élèves qui y sont scolarisés s'accroissent : ceux des seconds cycles d'enseignement général sont passés de 120 000 en 1952-1953 à 600 000 en 1983 (Prost, 1983). Ces chiffres illustrent la massification de l'accès à l'enseignement secondaire. Mais on constate surtout une diversification des origines sociales des élèves des lycées. Dans le rapport rendu à la Direction des lycées du ministère de l'Education nationale en 1983, Antoine Prost montre que la proportion d'enfants d'ouvriers scolarisés en seconde² est passée de 20,2% en 1961-1962 à 30,2% en 1980-1981, sachant que le groupe ouvrier avait conservé un poids stable dans la population de l'époque. Il note aussi que « *les enfants d'agriculteurs, de leur côté, reculent moins que l'ensemble de leur groupe social. Inversement les cadres moyens et supérieurs, qui progressent, le font dans une moindre mesure que leur groupe dans l'ensemble de la population* » (Prost, 1983 : 17).

¹ Celui-ci a accru de 30 % toutes les générations d'élèves (Prost, 1983).

² Les données qui suivent concernent les effectifs scolarisés dans les lycées publics.

Toutefois, au cours des années 1960, alors que le principe de l'école unique n'avait pas encore été concrétisé par les réformes du système scolaire, des critiques fortes du modèle de l'égalité des chances ont émergé. Les tables de mobilité, construites à partir des catégories socio-professionnelles mises au point par l'INSEE, ont permis de montrer que l'école ne rendait pas les individus autonomes de leur famille et de leur milieu social (Derouet, 1992). Les travaux de Pierre Bourdieu et de Jean-Claude Passeron ont joué un rôle central dans cette critique, en identifiant les processus par lesquels le système scolaire exerce un rôle de sélection sociale aux dépens des classes populaires (Bourdieu, Passeron, 1964, 1970)¹.

De fait, l'observation des origines sociales des élèves scolarisés en lycée montre que la massification de l'accès à l'enseignement secondaire et l'ouverture relative du recrutement social des lycées ne sont pas allés de pair avec une redistribution des chances de réussite scolaire. Antoine Prost défend ainsi l'idée d'une démocratisation limitée de l'accès aux lycées (1983). Toutes les sections n'ayant pas les mêmes débouchés, elles ne sont « *égales qu'en apparence* » (Prost, 1983 : 19), et elles sont fréquentées par des élèves au profil social distinct². La section scientifique (série C), qui rend possible toutes les poursuites d'études, scientifiques ou littéraires, à l'université comme en classe préparatoire aux grandes écoles, est ainsi d'abord fréquentée par les enfants des classes supérieures et intellectuelles. Les élèves dont les pères étaient ouvriers étaient, pour leur part, principalement scolarisés dans les sections technologiques. Antoine Prost constate que si au début des années 1980 davantage d'enfants issus des classes populaires fréquentaient les lycées d'enseignement général et technique, ils étaient moins nombreux à être scolarisés dans les sections les plus prestigieuses (1983).

Les critiques de la capacité de l'école à réaliser l'égalité des chances sont allées de pair avec la remise en cause croissante, dès la fin des années 1960, des règlements et des programmes, avec la contestation des hiérarchies, et avec les soupçons sur les savoirs constitués. Jean-Louis Derouet avance qu'à cette époque d'autres critères de justice

¹ Ces processus reposent sur la proximité culturelle des enfants des classes privilégiées avec les valeurs, les connaissances et les aptitudes valorisées par l'institution scolaire. Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron défendent ainsi l'idée que l'école permet non seulement de transformer des inégalités de classe en inégalités scolaires, mais aussi de faire passer les inégalités sociales pour des inégalités naturelles (de dons, de goûts, etc.).

² Cela reste le cas après la réforme de 1980 qui transforme la seconde en classe de détermination, au terme de laquelle les élèves choisissent la section dans laquelle ils vont poursuivre leur scolarité.

scolaire ont été mis en avant, qui étaient supposés constituer des alternatives au modèle de l'égalité des chances (Derouet, 1992). La communauté¹, l'entreprise² et le marché³ sont trois références alors fréquemment invoquées.

Ces critiques de l'incapacité de l'école à réaliser l'égalité des chances ont aussi conduit au tout début des années 1980 à la mise en œuvre d'une nouvelle politique, visant à prendre acte du fait que certains territoires concentraient un tel niveau d'inégalités sociales que le traitement uniforme qui avait prévalu jusque là était impuissant à les combattre. Les zones d'éducation prioritaires (ZEP) ont ainsi été créées en 1981. Leur introduction constitue une « *vraie révolution normative* » (Morel, 2002 : 14), dans la mesure où le principe républicain d'égalité est réinterprété pour « *donner plus à ceux qui ont moins* »⁴ (Glasman, 2001 : 11). La mise en place des ZEP marque ainsi un

¹ Le modèle communautaire est fondé sur le lien de personne à personne, et sur l'enracinement dans le local (Derouet, 1992). Son principe organisateur est la chaleur humaine, la confiance et la proximité. Il repose ainsi sur l'extension à la politique du mode d'organisation de la famille. Le point d'appui de ce modèle est la personne, et non pas le savoir, comme c'est le cas dans le modèle de l'égalité des chances. La référence à la communauté sert surtout à protester contre les duretés de l'évaluation. Ainsi dans ce modèle sont valorisées les évaluations qui sortent du domaine de la mise en équivalence, au profit des devoirs sur sujets libres qui rendent impossible le classement sur des critères communs, le travail de groupe plutôt que le travail individuel... Le problème posé par ce modèle est qu'en sortant de la mise en équivalence, il sort aussi du domaine de la justice. C'est pourquoi on peut dire que le projet communautaire ne vise pas à réduire les inégalités, mais à les rendre supportables par le respect mutuel et la bienveillance des puissants pour les opprimés. Cette éducation vise à une éducation globale, à la formation du caractère. Ce modèle valorise donc les savoirs être, au dépend des savoirs faire. Ce modèle rend les enseignants fortement dépendants du local, puisqu'ils doivent se justifier devant la communauté.

² Le modèle de l'efficacité fait référence à l'efficacité et à l'exemple des entreprises (Derouet, 1992). L'éducation y est considérée comme un problème technique. L'important sont les savoirs faire, et non pas ni les savoirs, ni les savoirs être. Ce modèle valorise l'égalité des résultats, et non l'égalité des chances. Il relativise le découpage disciplinaire, et la pédagogie ancre les apprentissages dans le traitement des situations concrètes, dans une logique de résolution des problèmes. Cette logique de l'efficacité a toujours fait bon ménage avec la logique communautaire, dans la mesure où les entreprises demandent des formations générales, comme la capacité d'adaptation ou la formation générale de la personne. Les deux traditions se retrouvent dans la dénonciation du service public traditionnel. Le problème posé par ce modèle est celui de la mesure de la réussite : en effet, dans l'éducation, il n'y a pas de définition précise du produit attendu ou d'instruments fiables pour mesurer sa qualité.

³ Le dernier modèle est le modèle marchand (Derouet, 1992). Une de ses illustrations est le classement des lycées. Il repose sur l'affirmation d'un droit des familles contre l'école, défendu par la droite et la gauche, depuis le Ministère de Alain Savary qui a introduit les premières expériences de désectorisation. Après avoir tenté d'entraver les opérations d'évaluation, le Ministère de l'Education nationale cherche maintenant plutôt à les concurrencer en mettant à disposition des usagers un système d'indicateurs plus fiables.

⁴ Plus exactement, une circulaire du 1^{er} juillet 1981 précise que des emplois créés à la suite de l'élection présidentielle seront affectés à la rentrée pour « *corriger l'inégalité sociale par le*

« *basculement institutionnel et idéologique* » (Morel, 2002 : 37), dans la mesure où il s'agit de lutter contre les inégalités sociales qui sont concentrées dans l'espace en accordant davantage de ressources à certaines zones géographiques¹. Ainsi, l'un des effets des critiques croissantes adressées au système éducatif a été de conduire à une certaine territorialisation des politiques éducatives, mais les collectivités territoriales n'ont pas été actrices de ces évolutions.

On le voit donc, une partie des débats sur l'école et des réformes des politiques scolaires se sont concentrées depuis les années 1960 sur la question de la réalisation de l'égalité sociale à l'école. Cette thématique n'inclut aucun versant territorial, à l'exception du début des années 1980 où les acteurs du ministère de l'Éducation nationale prennent acte de la concentration d'inégalités sociales sur certains territoires.

Un autre thème a dominé les débats éducatifs de l'époque. Il porte sur l'adéquation de l'offre de formation avec les besoins de main d'œuvre. L'encadré suivant le présente rapidement.

renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé » (cité par Glasman, 2001 : 11).

¹ En parallèle de la mise en place des ZEP ont aussi été instaurés au début des années 1980 les dispositifs de la politique de la ville, qui comportent pour certains un versant éducatif.

Encadré II-7 : Les besoins de main d'œuvre, la deuxième thématique éducative à l'agenda des gouvernements

Le deuxième enjeu principal inscrit sur l'agenda gouvernemental en France entre 1945 et 1982 porte sur la mise en adéquation de la population scolarisée et de la formation reçue avec les besoins de main d'œuvre (Charlot, 1995).

Dès le deuxième plan (1953-1957), le versant éducatif de la planification a en effet tenté de prévoir et de satisfaire les besoins de main d'œuvre. C'est le cas en particulier des quatrième (1962-1965) et cinquième (1966-1970) plans, centrés sur le développement économique et social et sur les besoins de main d'œuvre. Ainsi, lors de la préparation du quatrième plan, la commission de l'éducation a pour la première fois mis ses travaux en rapport avec ceux de la commission de la main d'œuvre. La collaboration s'est ensuite accentuée lors de la préparation du cinquième plan. « *Du 1^{er} au 5^{ème} plan, de 1946 à 1970, l'objectif est donc à la fois, avec des accents différents en début et en fin de période, de mettre en place les équipements nécessaires au développement du système scolaire et de gérer les flux d'élèves en référence aux besoins de l'économie française en main d'œuvre qualifiée, diversifiée, hiérarchisée* » (Charlot, 1995 : 86). Jusqu'aux années 1970, la priorité accordée aux besoins économiques n'est pas en contradiction avec la demande de démocratisation de l'école, dans la mesure où l'offre de formation, qui permet de répondre aux besoins de main d'œuvre, ouvre aussi des opportunités de mobilité sociale ascendante.

Mais à partir des années 1970 et du sixième plan (1971-1975), le consensus sur la direction et les modalités de développement du système scolaire se défait progressivement (Charlot, 1995). De plus, le changement brutal du contexte économique et social renforce les doutes sur la pertinence de la planification : les erreurs de prévision et la difficulté à les corriger et le passage d'une situation de pénurie de main d'œuvre à une situation caractérisée par le chômage et l'inadaptation d'une partie de la main d'œuvre aux mutations économiques alimentent la remise en question de la planification. Le huitième plan¹ rend explicite le changement de perspective. La question de l'éducation continue à y être pensée par référence à celles du marché du travail et de l'évolution économique, mais « *il ne s'agit plus de prévoir, mais de comprendre, de vouloir, mais d'ajuster, de maîtriser un système mais d'analyser des mécanismes. La planification d'un système (économique, social, éducatif) tend à céder la place à l'analyse des comportements des acteurs* » (Charlot, 1995 : 92). Bernard Charlot propose ainsi de parler de déplanification pour qualifier le changement à l'œuvre à partir des années 1970. Ce changement s'explique par le fait que l'exercice de la prévision est difficile en tant de crise. Mais il repose aussi sur les analyses du marché du travail, qui ont montré que la recherche d'une adéquation directe entre la formation initiale et l'emploi, c'est-à-dire l'objectif poursuivi par la planification dans les années 1960, est très difficile à réaliser.

La planification dans sa phase de « déplanification » se traduit notamment par une entrée des collectivités territoriales. Le septième plan (1976-1980) propose en effet des programmes d'initiatives régionale ou locale, élaborés en accord avec l'Etat. Par la suite, les plans suivants renvoient aux collectivités et aux acteurs sociaux la responsabilité contractuelle d'une planification plus fine, liée à un territoire ou à un secteur économique (Charlot, 1995).

¹ Il était prévu pour couvrir la période 1981-1985, mais il n'a jamais été appliqué. Le gouvernement de gauche arrivé au pouvoir en 1981 l'avait remplacé par un plan intermédiaire (1982 – 1983).

b) La myopie à l'égard des effets territoriaux des politiques scolaires

Le fait que les débats et les réformes des politiques scolaires se soient concentrés sur la thématique de l'égalité sociale à l'école semble contribuer à l'explication des inégalités régionales d'*outputs* des politiques d'éducation qui ont été identifiées. On va en effet montrer que si les acteurs du ministère de l'Education nationale avant 1982 sont myopes à l'égard des effets territoriaux des politiques scolaires¹, c'est parce qu'on peut supposer que ceux-ci ne dont pas partie de ce que traite le ministère.

Le premier élément de preuve que l'on peut apporter repose sur l'absence de production statistique visant à décrire et à quantifier ces effets territoriaux. On a déjà signalé les difficultés que nous avons eues à collecter des données portant sur les *outputs* des politiques scolaires. On peut toutefois apporter quelques précisions.

Les effectifs scolaires ont longtemps été les principales données relevées par la statistique du ministère de l'Education nationale et de ses prédécesseurs (Briand, Chapoulie, 1979 ; Pons, 2008). Les données recueillies ont été ensuite progressivement diversifiées, pour concerner aussi les personnels enseignants, le nombre de classes, l'encadrement pédagogique, c'est-à-dire le nombre moyen d'élèves par classe, et le nombre d'établissements, mais aussi les diplômes préparés et obtenus². Ces données sont quasi systématiquement présentées en valeur absolue : on apprend ainsi combien de classes comportent les établissements des départements métropolitains français, ou combien d'élèves sont scolarisés dans les différents niveaux d'enseignement des mêmes départements. Les données ne sont que très rarement présentées de manière relative, sous la forme de pourcentage permettant la comparaison des différentes situations académiques au regard des effectifs scolarisés, du nombre d'établissement ou des enseignants selon leur temps de travail, par exemple. Seule la présentation de certaines données permet cette comparaison : on a ainsi relevé la présentation des effectifs

¹ On rappelle que la politique des ZEP repose sur le constat de la concentration d'inégalités *sociales* sur certains territoires, et non sur la prise en compte d'inégalités produites par les politiques scolaires elles-mêmes.

² Cela est le résultat d'une analyse détaillée des publications du service statistique du ministère de l'Education nationale, en particulier les *Tableaux de l'Education nationale, Informations statistiques*, et *Statistiques des enseignements, tableaux et informations*. Dans les trois cas, diverses dates de publication couvrant la période étudiée dans le chapitre.

scolarisés par niveau sous forme de pourcentage ou l'encadrement pédagogique moyen par niveau et par académie (*Tableaux de l'éducation nationale*, diverses années de publication).

Si l'on s'attarde sur la production statistique en matière scolaire, c'est que cette dernière peut être considérée non seulement comme le produit de l'activité du ministère, mais aussi, et surtout, comme le résultat des représentations de la manière dont l'institution considère son environnement et ses activités (Briand, Chapoulie, 1979). Jean-Pierre Briand et Jean-Michel Chapoulie estiment en effet que le recueil, comme « *le non-recueil de certaines données traduit à la fois le mode de perception de la réalité scolaire des gestionnaires de l'enseignement (lié à leurs carrières et à leurs positions sociales), les propriétés et les problèmes (ou l'absence de problème) du fonctionnement des divers types d'établissement, l'importance socialement accordée à tel enseignement, et, aussi, les caractéristiques des conflits dont l'école est l'enjeu* »¹ (Briand, Chapoulie, 1979 : 675-676). Plus précisément, Chapoulie et Briand proposent de considérer que « *les statistiques administratives constituent pour l'administration de l'institution sur laquelle elles portent des "mesures" non pas des caractéristiques des individus qu'elle traite, mais de certains aspects de ses propres activités, saisies selon ses propres catégories* » (Briand, Chapoulie, 1979 : 684). Cette analyse sur le cas particulier des statistiques scolaires rejoint les travaux qui s'intéressent plus généralement aux relations entre la production de connaissances et l'activité de gouvernement (Desrosières, 2000 ; Patriarca, 1996). Les recherches de James Scott confortent en particulier la réflexion de Briand et Chapoulie (1988). Il souligne en effet que les gouvernements ne cherchent pas à connaître l'environnement et la société qu'ils gouvernent en soi, mais seulement à en connaître les aspects qui vont leur faciliter l'exercice de leurs activités de gouvernement. On peut donc déduire de Scott comme de Briand et Chapoulie que si le ministère de l'Éducation nationale ne recueille pas de données systématiques permettant de décrire les effets territoriaux de ses politiques publiques, c'est que ces derniers ne constituent pas un versant de son activité. Dans cette perspective, on pourrait dire que les effets territoriaux

¹ Par exemple, Chapoulie et Briand constatent qu'entre 1920 et 1940 très peu de statistiques sont collectées sur l'âge des élèves, sur les redoublements et sur l'origine scolaire des élèves (1979). Ils l'expliquent par le fait qu'à cette période, la question du redoublement n'était pas considérée comme étant une question importante dans la mesure où les effectifs d'élèves n'étaient pas considérés comme trop élevés relativement aux locaux disponibles et aux maîtres en poste.

des politiques scolaires ne sont pas mesurés parce que le ministère de l'Education nationale n'a pas mis en place d'action publique visant à les prendre en charge.

L'examen des explications avancées dans les publications du ministère sur les disparités régionales des taux de scolarisation, des effectifs par classe ou de l'état des bâtiments scolaires permet de faire un pas de plus. Ces explications semblent permettre de montrer que sur la période antérieure à 1982, non seulement le ministère ne s'intéresse pas aux effets territoriaux de ses politiques, mais qu'il s'exempte aussi de la responsabilité de les traiter. Les commentaires qui accompagnent la présentation des inégalités indiquent en effet la responsabilité de facteurs structurels ainsi que celle d'autres acteurs, en l'occurrence les collectivités territoriales, pour rendre compte de leur production.

Pour ce qui est des taux de scolarisation, le rôle joué par la composition socio-professionnelle de la population dans les régions est avancé pour rendre compte des inégalités régionales¹ (Ministère de l'Education nationale, 1971). Un autre facteur explicatif pris en compte est la balance démographique respective des régions, les garçons étant de manière générale moins scolarisés que les filles. Une autre publication du ministère de l'Education nationale explique aussi les différences de scolarisation entre les régions françaises par les habitudes et les pratiques propres à chaque région, c'est-à-dire par « *un phénomène de masse qui, par son ampleur interdit d'attribuer les disparités au comportement spécifique de telle ou telle catégorie sociale. C'est un phénomène régional qui, par son échelle, permet de replacer les attitudes de formation dans le contexte plus général des perspectives de débouchés et de carrières professionnelles. C'est enfin un héritage : les comportements culturels font partie des données à rythme très lents d'évolution, ce qui conduit à éliminer le rôle des conjonctures locales pour s'attacher à l'étude des tendances régionales dans le long terme* » (Ministère de l'Education nationale, 1968 : 57). Le rôle particulièrement important que jouait l'apprentissage dans

¹ Le document montre que la scolarisation des jeunes de 16 à 18 ans en 1968 dépendait au début des années 1970 de la position socio-professionnelle de leur père, à quelques variations près selon les académies. De manière générale, les enfants de cadre supérieur ou profession libérale étaient scolarisés à 90 % tandis que les enfants d'ouvriers l'étaient à 35,4 %. Les enfants d'employés étaient scolarisés à 54,3 % et ceux de patrons de l'industrie et du commerce à 57,1 % (Ministère de l'Education nationale, 1971 : 31). Cette publication en conclut que la composition socio-professionnelle des régions permet de rendre compte des différents taux de scolarisation.

certaines régions est ainsi souligné (Pays de la Loire, Alsace, la Lorraine et Provence Côte d'Azur). Il en était de même de celui joué par la prolongation de la scolarité comme préalable à la migration dans certaines régions (Provence Côte d'Azur et Rhône-Alpes).

Les explications avancées dans les publications du ministère de l'Education identifient donc de manière systématique des facteurs extérieurs aux politiques et aux pratiques des acteurs de l'Education nationale pour rendre compte des inégalités de scolarisation dans les régions. On a pourtant vu dans la première partie que celles-ci pouvaient être aussi comprises comme des résultats des politiques d'éducation elles-mêmes.

Il en est de même pour les inégalités d'encadrement pédagogique des élèves du second cycle. Celles-ci sont expliquées par les dispositions réglementaires en vigueur, par exemple le fait que la taille des classes de lycée ne devait pas excéder 40 élèves, ainsi que par les taux respectifs de scolarisation dans les différentes académies.

Les explications des inégalités des conditions matérielles d'enseignement illustrent de manière particulièrement flagrante le fait que les acteurs du ministère de l'Education nationale n'envisagent pas en être les producteurs et en rejettent la responsabilité sur d'autres acteurs.

Ainsi, pour expliquer la répartition non-uniforme des équipements scolaires sur le territoire (Ministère de l'Education nationale, 1968), l'analyse du ministère fait d'abord mention des contraintes budgétaires ayant conduit les gouvernements successifs à ne pas prendre en charge toutes les dépenses d'équipement et de fonctionnement des établissements scolaires, à l'exception des lycées d'Etat. La conséquence en a été que les collectivités en ont assumé une partie des coûts. *« Dans cette perspective, on comprend que l'intervention du Ministère ait été plus sensible au niveau de l'organisation juridique et pédagogique qu'à celui de la distribution géographique des établissements. Cette politique de l'Etat a donné un rôle particulièrement important aux conseils généraux et aux municipalités en matière scolaire. Elle n'a pas supprimé toute intervention dans le choix des implantations puisque l'administration centrale délivrait autorisations et crédits, mais par le jeu des groupes de pression et des réseaux de relations, ces interventions ont pu se trouver canalisées en faveur de certaines régions, où se faisait l'essentiel du recrutement du personnel politique de la République et où la prise de*

conscience de besoins en formation s'est accompagnée de conditions favorables à leur satisfaction » (Ministère de l'Education nationale, 1968 : 52). La conclusion tirée à la fin de l'analyse est la suivante : « *Ces quelques références à l'histoire des différents types d'établissements secondaires publics nous aident à mieux comprendre les contradictions entre une orientation générale de politiques scolaires qui cherchaient à renforcer l'unité juridique et pédagogique des appareils scolaires et une réalité géographique faite de contrastes et de déséquilibres, du fait du rôle essentiel des initiatives locales en matière de construction. Elles précisent les mécanismes et les conditions générales d'une évolution dont la grande originalité tient, nous l'avons vu, à la différenciation d'espaces régionaux* » (Ministère de l'Education nationale, 1968 : 57).

Ayant montré que les débats et les réformes des politiques scolaires avant 1982 se concentrent sur la question de l'égalité sociale à l'école, on a aussi apporté un certain nombre d'éléments qui indiquent que le ministère de l'Education nationale ne s'est pas intéressé aux effets territoriaux de ses politiques. Il a désigné des facteurs structurels et la responsabilité d'autres acteurs dans la production de ces inégalités, se déchargeant ainsi de leur traitement¹. En ce sens, l'étude de la problématisation des questions scolaire paraît contribuer à l'explication des inégalités régionales précédemment documentées. Elle constitue donc, dans le cas français, un point d'entrée fructueux de l'étude des inégalités régionales en matière scolaire.

¹ Si les publications du ministère de l'Education nationale n'envisagent pas que la mise en œuvre de la politique centralisée du ministère puisse avoir pour effets la production d'inégalités territoriales, il semble que les chercheurs aient partagé assez largement ce point de vue. Dans l'introduction d'une recherche pour le compte des ministères de l'Education et de la Recherche portant sur les inégalités socio-spatiales d'éducation, Sylvain Broccolichi, Choukri Ben-Ayed et Danièle Trancart soulignent en effet que ce n'est que depuis les années 1980 que les travaux de sociologie de l'éducation, de science de l'éducation, et de science politique, se sont intéressés à la dimension spatiale et aux dynamiques territoriales (Broccolichi et al., 2006). Les travaux se sont concentrés sur deux dimensions, l'instauration des ZEP et l'assouplissement de la carte scolaire, d'une part, et la territorialisation des politiques éducatives, liée notamment aux dispositifs de la politique de la ville, d'autre part. A certains égards ainsi, on pourrait dire que les fonctionnaires du ministère comme les chercheurs spécialisés dans le domaine de l'éducation ont succombé, au moins en partie, au discours de l'institution sur elle-même. Le mythe de la centralisation et de ses effets en termes d'uniformisation semblent avoir été puissants.

2) En Allemagne, la libre circulation sur le territoire, l'égalité des chances à l'école et les besoins de formation

Dans le cas allemand, l'attention aux débats sur les questions scolaires de l'immédiat après-guerre à 1969 participe à l'explication des domaines des politiques régionales qui ont fait l'objet d'une coordination entre les régions.

Une notion est centrale dans l'histoire culturelle allemande, celle de *Bildung*. Celle-ci « *correspond à ce qui, en français, recouvre à la fois la culture, l'éducation et la civilisation. A la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e, cette notion fait l'objet d'une valorisation extrême. Elle exprime l'idéal néo-humaniste de formation de soi, de perfectionnement et de civilisation, dont les principaux protagonistes sont Goethe et Schiller, et dont se réclame à leur suite le Bildungsbürgertum¹* » (François, Schulze, 2001 : 29). Si la traduction française de la notion de *Bildung* est malaisée, comme le soulignent Etienne François et Hagen Schulze, la traduction anglaise proposée par Walter Bruford semble convaincante : il propose de parler de *self-cultivation* (Bruford, 1975, cité par Dumont, 1991). Dans la suite, nous traduirons le mot *Bildungspolitik* par politique d'éducation ou politique scolaire, selon les contextes.

Au lendemain de la deuxième Guerre mondiale, en parallèle de la dénazification de l'enseignement², jusqu'au milieu des années 1950, on constate que le gouvernement fédéral a tenté d'obtenir une révision de la répartition des compétences en matière scolaire, puis, à partir de cette date, qu'il a tenté d'influencer les politiques scolaires. Celles-ci sont alors de l'entière responsabilité des régions, et le gouvernement fédéral ne dispose d'aucune compétence d'aucune sorte dans ce domaine d'action publique. On voudrait suggérer que les débats sur les questions scolaires, et notamment l'accent mis par le gouvernement fédéral sur une unification minimum des systèmes scolaires, contribuent

¹ « *Bildungsbürgertum : représente, par contraste avec la bourgeoisie d'affaires (Wirtschaftsbürgertum), la partie de la bourgeoisie qui doit son statut et son identité à une qualification universitaire (professions libérales et intellectuelles, fonctionnaires, clergé, etc.). Correspond à ce que, dans la France de la première moitié du XIX^e siècle, on appelait la bourgeoisie des talents ou des capacités* » (François, Schulze, 2001 : 29).

² Dans l'immédiat après-guerre, il semble que les transformations apportées aux systèmes scolaires régionaux se soient limitées à éliminer toutes les traces du régime national-socialiste. Les écoles confessionnelles ont notamment été réintroduites, et les programmes et les manuels scolaires ont été révisés. La tendance générale a été celle de la restauration du système existant sous la République de Weimar (Anweiler, 2005b).

à expliquer la coordination de certains versants des politiques régionales, dans le cadre de l'accord de Düsseldorf de 1955.

Dans les années 1950, la thématique du « chaos scolaire » (*Schulchaos*) est largement diffusée dans l'opinion publique aussi bien que dans les débats parlementaires et dans les discussions des représentants syndicaux des enseignants et des parents d'élèves. La scolarité, les programmes scolaires, les types d'écoles, comme les examens et les diplômes étaient en effet très différents d'une région à l'autre, rendant la mobilité interrégionale difficile. Certains allaient jusqu'à défendre l'idée que le fédéralisme en matière éducative (*Kulturföderalismus*) menaçait le droit à la libre circulation sur le territoire national inscrit dans la Loi fondamentale (article 11) (Führ, 1998). Dans ce contexte, la *KMK* avait abordé en 1950 la question de l'ajustement réciproque des systèmes scolaires des régions (Anweiler, 2005b). Une date unique de rentrée scolaire et des vacances d'été, de même que l'unification de la durée totale de l'enseignement primaire et de la scolarité jusqu'au baccalauréat étaient quelques uns des thèmes évoqués. Mais « *les lois scolaires, les circulaires administratives et les programmes scolaires adoptés par les régions confirment plutôt le cloisonnement des politiques éducatives des régions les unes par rapport aux autres* » (Anweiler, 2005b : 661).

Mais à partir du milieu des années 1950, la discussion a évolué, conduisant à l'idée que « l'auto-régulation » des régions (*die Selbstkoordinierung*) devait être renforcée. A partir de 1956 ainsi, il n'a plus été question d'instaurer un ministère fédéral de l'éducation. C'est dans ce contexte que l'Accord de Dusseldorf (*Düsseldorfer Abkommen*) a été adopté en 1955 par les régions. Il porte sur « l'harmonisation dans le domaine scolaire ». Y étaient définis le début de l'année scolaire (au printemps), la durée totale des vacances ainsi que la période des vacances d'été, mais aussi les caractéristiques et l'organisation du *Gymnasium* et des *Mittelschulen/ Realschulen*, ainsi que la reconnaissance mutuelle des diplômes. Des clauses devant faciliter les changements d'école d'une région à une autre étaient aussi prévues. L'ambition de cet accord était d'unifier les dimensions des systèmes scolaires régionaux qui ce qui pouvaient l'être sans remettre en cause l'autonomie des régions dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques scolaires.

L'accent mis dans l'opinion publique, et les pressions exercées par le gouvernement fédéral, sur une certaine unification des systèmes scolaires régionaux

paraît donc contribuer à expliquer pourquoi l'accord de Dusseldorf se concentre sur les dates de rentrée scolaire, de vacances ou la reconnaissance mutuelle des diplômes.

Dans les années 1960, les débats sur l'éducation se concentrent sur d'autres thématiques, qui portent sur la démocratisation de l'accès à l'enseignement et les besoins de main d'œuvre de l'économie allemande.

Des débats très vifs sont lancés par la publication par Georg Picht a publié en 1964 une série d'articles annonçant l'imminence d'une « catastrophe éducative » (*Bildungskatastrophe*) en Allemagne. Ces articles ont eu un écho retentissant et ont contribué à placer les questions éducatives sur le devant de la scène politique et médiatique, pour la première fois depuis l'immédiat après-guerre. L'argument qui y est développé par Picht souligne l'importance des inégalités d'accès à l'éducation, qui sont en premier lieu des inégalités sociales¹. Une part importante de jeunes, restés en dehors du système éducatif, constituent ainsi dans l'analyse de Picht des « réserves de talent » inexploitées. L'insuffisance des investissements de l'Etat fédéral et des régions dans le domaine éducatif sont au centre de ses critiques, aux côtés de l'absence de réelle planification du développement des politiques scolaires et universitaires. Picht reproche finalement aux régions leur défaillance en matière d'éducation. La publication de 1963 de la *KMK*² sur laquelle il s'appuie souligne en effet les importants besoins de formation d'enseignants (300 000 en 10 ans), et les besoins d'investissements. Dans l'analyse conduite par Picht, cet état d'urgence éducatif est aussi un état d'urgence économique. En effet, le manque d'ouvriers formés est considéré comme ne pouvant avoir que des conséquences néfastes pour le développement de la croissance économique allemande. Un autre texte a marqué le débat éducatif à cette époque et a contribué à l'inscrire en haut des agendas des régions. En 1965, dans un article du journal *Die Zeit*, Ralf Dahrendorf présente l'idée que l'éducation et la formation sont un droit des citoyens (*Bildung als Bürgerrecht*). Il insiste sur la sous-représentation de certains groupes sociaux dans l'accès

¹ Picht regrettait ainsi que la scolarisation des élèves dans les différents types d'école reflétait aussi directement la position sociale de leurs parents.

² En 1963, la *KMK* publie une première projection des besoins en matière scolaire, qui porte sur la demande scolaire et universitaire jusqu'aux années 1970, et qui propose sur cette base une estimation des besoins correspondants en termes financiers et de personnel. « *C'est le premier document qui présente une tentative de planifier les développements de l'école sur le long terme et à l'échelle de l'Allemagne* » (Raschert, 1980 : 111).

à certains types d'école, le *Gymnasium* notamment, en particulier les filles, les élèves habitant dans des zones rurales, les enfants d'ouvriers et les élèves catholiques.

Ces deux publications, suivies par de multiples autres, ont contribué à lancer et à animer au milieu des années 1960 un débat très important dans l'opinion publique sur l'avenir des systèmes éducatifs. Les problématiques de l'égalité des chances et de la scolarisation respective des enfants selon leur origine sociale sont alors au cœur des discussions.

Au centre des préoccupations se trouvent donc les enjeux, définis quantitativement, de développement des systèmes scolaires régionaux. Il semble que ces débats éducatifs contribuent à expliquer non seulement l'adoption de l'Accord de Hambourg (*Hamburger Abkommen*) en 1964, mais aussi son contenu. En effet, le changement de logique par rapport à l'accord de Dusseldorf est patent puisque il ne s'agit plus seulement d'harmoniser certaines composantes des systèmes scolaires régionaux, mais d'en favoriser le développement. La scolarité obligatoire est ainsi allongée d'une année (neuf années au total) et l'enseignement des langues étrangères, y compris en *Hauptschule*, a été renforcée. L'augmentation du nombre de bacheliers est fixée comme objectif et des moyens sont mis à disposition pour répondre au manque persistant d'enseignants (Anweiler, 2007 : 628). La décennie la plus active de l'histoire de la politique éducative allemande suit : le nombre d'élèves a augmenté (de 7,5 millions en 1965 à 10 millions en 1975), ainsi que le nombre d'écoles. Le nombre d'élèves scolarisés dans les *Realschulen* et dans les *Gymnasien* a ainsi environ doublé¹. C'est une phase d'expansion (*Bildungsexpansion*). De plus, l'encadrement pédagogique s'est amélioré, le nombre d'élèves par enseignant ayant diminué sur la période, compte-tenu de l'importance des recrutements réalisés par les régions. Enfin, la part des dépenses d'éducation par rapport à l'ensemble des dépenses sociales a augmenté entre 1965 et 1980 de 11 à 16%, de la même façon que la part des dépenses des régions et des communes dans les dépenses publiques totales.

¹ Entre 1965 et 1975, le nombre d'élèves scolarisé en *Hauptschule* est ainsi passé de 2,1 à 2,5 millions ; celui des élèves scolarisés en *Realschule* s'est accru de 571 000 à 1,147 millions ; enfin, les élèves du *Gymnasium* étaient 958 000 en 1965 et 1,863 millions en 1975 (Anweiler, 2006 : 748).

Dans le cas allemand, l'attention à la manière dont les questions scolaires ont été débattues avant 1969 et dont l'intervention des acteurs publics a été pensée contribuent à expliquer les versants des politiques scolaires régionales qui ont fait l'objet de coordination au sein de la *KMK*. Ces deux éléments de problématisation participent à l'explication du fonctionnement de ce dispositif d'intégration territoriale.

En France comme en Allemagne ainsi, l'entrée par la problématisation des questions scolaires a donc permis d'expliquer une partie des inégalités régionales et des dispositifs d'intégration présentés dans la première sous-partie. Le choix d'une approche de sociologie de l'action publique pour étudier les inégalités et l'intégration territoriales en Europe se trouve confortée par l'étude des apports d'un autre point d'entrée, celui par la mise en œuvre des politiques scolaires.

C) La mise en œuvre des politiques scolaires

Afin de poursuivre la démonstration de l'intérêt d'une approche centrée sur les politiques publiques, nous nous intéressons dans le dernier temps de ce chapitre aux apports d'une analyse de la mise en œuvre de ces politiques. Depuis le travail fondateur de Jefferey Pressman et Aaron Wildavsky, les politistes savent que « *les grandes attentes de Washington sont anéanties à Oakland* » (1979). On va montrer qu'en France et en Allemagne l'attention à la mise en œuvre des politiques scolaires permet de documenter le fonctionnement effectif des dispositifs d'intégration territoriale et ainsi de contribuer à l'explication de la production des inégalités territoriales par les politiques scolaires. De nouveau, il ne s'agit pas ici d'étudier en soi la mise en œuvre des politiques d'éducation en France et en Allemagne, mais d'apporter quelques éléments la caractérisant qui sont utiles à la compréhension des inégalités et de l'intégration territoriales dans les cas étudiés.

1) Les marges de manœuvre des services déconcentrés de l'Éducation nationale

Dans le cas français, nous avons montré qu'une approche centrée sur les institutions amenait à mettre l'accent sur l'organisation territoriale uniforme du ministère de l'Éducation nationale et sur la chaîne hiérarchique structurée unissant les services

déconcentrés aux services centraux. L'attention aux marges de manœuvre dont disposent les services déconcentrés peut contribuer à expliquer la production des inégalités régionales des *outputs* des politiques scolaires.

On dispose de peu de travaux sur la mise en œuvre par les services déconcentrés des politiques scolaires¹, mais un certain nombre d'indices laisse penser que les rectorats et les inspections académiques disposent avant 1982 de certaines marges de manœuvre pour adapter ces politiques. Ceux-ci ne permettent pas d'expliquer la production des inégalités régionales que nous avons documentées précédemment, mais en mettant en avant l'existence des marges de manœuvre des rectorats et des inspections académiques, ils indiquent toutefois une piste explicative importante.

Le premier élément qui permet d'appuyer cette idée tient aux relations que les services déconcentrés du ministère de l'Éducation nationale entretiennent avec les élus². Dans une enquête conduite avant la décentralisation, Roger Duclaud-Williams identifie quelques versants des politiques scolaires à propos desquels ils sont en relation (1988). Le premier concerne la définition de la carte scolaire, à laquelle les maires peuvent s'intéresser dans la mesure où elles définissaient les zones de recrutement de leurs écoles. Le second porte sur la construction de nouveaux établissements scolaires. Les établissements publics régionaux peuvent alors mobiliser leurs fonds propres pour construire de nouvelles écoles, en plus de celles construites, rénovées et réaménagées par l'État³. De manière générale, Duclaud-Williams conclut que dans la période qui précède la décentralisation, les élus locaux se consacrent plutôt à des « *individualistic and*

¹ Sur une période plus récente que celle traitée dans ce chapitre, la thèse de Denis Laforgue s'intéresse la mise en œuvre de certaines politiques par les inspections académiques et les rectorats (2003).

² On a montré dans la première partie du chapitre que les préfets de région disposent, sur la période étudiée, du pouvoir final de décision en matière de construction des équipements scolaires du second degré. S'intéressant à leur participation effective à leur prise de décision en la matière, Roger Duclaud-Williams montre que les préfets de région délèguent en réalité ce pouvoir aux recteurs (1988). Il l'explique, d'une part, par le fait que ce sont les services des rectorats et des inspections académiques qui disposent de l'expertise nécessaire à la prévision des besoins d'éducation ; et d'autre part, par le fait que les préfets acceptent le quasi-monopole des recteurs sur les questions d'éducation, et ne considèrent pas que celles-ci font partie de leurs domaines d'attribution.

³ Les maires peuvent intervenir pour demander la construction d'une nouvelle école. Les conseillers généraux peuvent aussi s'impliquer dans la définition des priorités des programmes de construction des écoles primaires (Duclaud-Williams, 1988).

defensive political activity » (Duclaud-Williams, 1988 : 90) qu'à tenter d'influencer de manière structurée, et structurelle, les politiques scolaires¹. Il n'en reste pas moins que les interactions avec ces acteurs locaux peuvent être interprétées comme procurant des marges de manœuvre aux services déconcentrés de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques scolaires.

Un deuxième indice conforte l'idée qu'avant la décentralisation les services déconcentrés du ministère de l'Education nationale ont disposé de certaines marges de manœuvre : la relation des services déconcentrés avec les syndicats enseignants.

Roger Duclaud-Williams montre ainsi, dans l'enseignement primaire, que les syndicats d'instituteurs ont pu être en mesure de négocier la définition du système de points permettant de gérer l'affectation des enseignants (1985). Dans l'un des départements qu'il a étudié en effet, le système a été très régulièrement amendé au cours des années précédant l'enquête, sur la base de discussions entre les autorités déconcentrées de l'Education nationale et des représentants des instituteurs. Ces derniers étaient favorables à une augmentation de la codification de ce système de point, contre l'administration départementale de l'Education, qui souhaitait, pour sa part, faire en sorte de conserver le maximum de pouvoir discrétionnaire dans l'affectation des enseignants².

Dans l'enseignement secondaire, il semble que les marges de manœuvre des syndicats étaient moindres que dans le cas de l'enseignement primaire et qu'ils exerçaient moins d'influence que ces derniers (Duclaud-Williams, 1985). Une première explication à cette situation tient à la structure de la représentation des enseignants dans les deux degrés. Si dans le primaire un syndicat assurait la représentation de la majorité des instituteurs scolarisés, les enseignants du second degré étaient pour leur part représentés par plusieurs syndicats non-dominants. Cela affaiblissait la réussite de leurs stratégies

¹ On voit donc que l'analyse des relations entre élus et services déconcentrés de l'Etat que propose Pierre Grémion ne s'applique pas aux cas de l'Education nationale (1976). Les sujets à propos desquels ces deux types d'acteurs sont en relation sont en effet relativement circonscrits et on ne peut pas dire que les notables servent d'intermédiaire aux services déconcentrés pour l'accès à leur environnement (Duclaud-Williams, 1988).

² Il est aussi intéressant de noter que Duclaud-Williams souligne que les syndicats, au moins dans les départements dans lesquels il a travaillé, ne cherchaient à exercer aucune influence sur certaines questions pour lesquelles il existait toutefois des marges de manœuvre au niveau local (1985). C'est le cas en particulier des programmes de construction de nouveaux établissements scolaires et de leur localisation.

d'influence. Une deuxième explication tient aux enseignements dispensés dans les deux degrés. Dans le secondaire, le calcul des besoins d'enseignants était plus complexe que dans le primaire, dans la mesure où il fallait tenir compte des options, des disciplines des enseignants, de la taille des groupes d'élèves selon les matières, etc. Si l'administration de l'Education nationale était en mesure de faire ces calculs, les syndicats d'enseignants du secondaire ne disposaient pas, pour leur part, de l'expertise suffisante pour les vérifier et les contester. Enfin, contrairement à la situation dans l'enseignement primaire où les syndicats d'instituteurs étaient en mesure de discuter des besoins en enseignants avec les services départementaux, les syndicats d'enseignants du secondaire se trouvaient dessaisis de ces questions. Ils étaient évincés de ces discussions par les principaux de collèges et les proviseurs de lycée. Comme dans l'enseignement primaire en revanche, les syndicats d'enseignants du secondaire étaient des « *sleeping partners* » (Duclaud-Williams, 1985) sur les questions de planification et de la mise en œuvre des programmes de construction des établissements scolaires.

Dans le cas français ainsi, on voit que l'existence d'un dispositif d'intégration territoriale¹ n'est pas incompatible avec des marges de manœuvre des services déconcentrés. A partir de l'examen de quelques cas, on a pu montrer que ces derniers disposaient avant 1982 de marges de manœuvre dans l'application des politiques scolaires nationales. Celles-ci contribuent, de manière générale, à l'explication de la production des inégalités régionales d'*outputs* de ces politiques.

2) Des mises en œuvre différentes des accords de coordination

Un observateur expert, chargé d'un rapport sur l'organisation des systèmes scolaires des régions allemandes, déclare en 1968 : « *Il est très difficile de se forger une image de notre domaine scolaire qui rende véritablement compte de son organisation. Ce qui en complique l'appréhension, ce n'est pas seulement l'organisation fédérale de l'éducation dans nos onze régions, très critiquée du fait des divergences et des rivalités qu'elle comporte, mais qui suscite aussi des tensions créatrices qui empêchent*

¹ Les travaux existants ne nous permettent pas de le caractériser précisément. Au-delà de la structure formelle de l'organisation territoriale du ministère de l'Education nationale, on sait en effet peu de choses des relations effectives liant les services déconcentrés aux services centraux.

l'immobilisme. Ce sont aussi les différences fondamentales entre, d'une part, les lois, les ordonnances, les plans et les projets, et d'autre part, ce qui se passe véritablement dans les classes et dès que le seuil des écoles est franchi » (Deutscher Bildungsrat, 1968 : 7).

On va effectivement montrer que s'intéresser à la mise en œuvre des accords de la *KMK* et des plans des comités consultatifs sur la période qui précède 1969 permet d'expliquer une partie du fonctionnement de ces dispositifs d'intégration territoriale, ainsi que les inégalités des dispositifs d'action publique ayant pourtant fait l'objet de coordination.

Commençons par nous intéresser à la mise en œuvre des accords. On peut montrer que cette mise en œuvre se traduit par une assez grande diversité des dispositifs d'action publique. Mais ces inégalités régionales renvoient en fait aux dispositions des accords, qui laissent ouvertes de nombreuses marges de manœuvre aux régions. Trois exemples permettent de l'illustrer.

L'accord de Hambourg propose, sur un mode facultatif, d'organiser le passage de l'enseignement élémentaire à l'enseignement primaire en instaurant un cycle d'orientation en classe 5 et 6. Pendant cette phase d'orientation, l'accord prévoit que les élèves peuvent être scolarisés dans l'un des trois types d'école primaire (*Hauptschule*, *Realschule* ou *Gymnasium*), selon la décision des enseignants et des parents à la fin de la *Grundschule*, ou être scolarisés dans des classes indifférenciées, indépendamment de leur orientation ultérieure¹. En 1968, quatre ans après la signature de l'accord, l'offre de cycle d'orientation est très différente selon les régions, reflétant en cela les dispositions de l'accord de Hambourg. Le tableau suivant le détaille.

¹ L'intérêt avancé de ces deux années est de permettre la réorientation des élèves dans un autre type d'école si leurs aptitudes ont été sous-évaluées ou surévaluées en fin de *Grundschule*. Le principe des classes d'orientation est donc que le passage d'un type d'école à un autre était facilité.

Tableau II-5 : Dispositions relatives aux classes d'observation en 1968

Berlin	Dès 1945 la <i>Grundschule</i> avait été allongée de deux années, les élèves y étant de la classe 1 à la classe 6. La question de l'introduction des classes d'observation ne s'est donc pas posée, puisque le système berlinois allait déjà au-delà de son principe en scolarisant dans une même école tous les élèves des classes 5 et 6.
Hesse	L'introduction des classes d'observation a pris la forme d'une expérimentation scolaire, dont les proportions se sont rapidement développées : 6,5% des élèves concernés sont scolarisés dans ces classes en 1965, 8,5% en 1967, et 9,8% en 1968.
Bavière Bade- Wurtemberg	Les classes d'orientation n'ont pas été introduites en 1968.
Basse Saxe	Leur introduction est à mi-chemin en 1968. Des classes préparatoires (<i>Eingangstufen</i>) ont été introduites durant les deux premières classes du <i>Gymnasium</i> et de la <i>Realschule</i> , de même que des classes de soutien (<i>Förderstufen</i>) dans les <i>Volksschulen</i> (qui n'avaient pas pris de nom de <i>Hauptschulen</i>).

Source : Deutscher Bildungsrat, 1968 : 18-19.

Un deuxième exemple permet de montrer que l'adoption d'accords par la *KMK* ne conduit pas nécessairement à une réduction des inégalités d'offre de politique publique compte-tenu des marges de manœuvre que ces accords peuvent offrir aux régions. Il s'agit du cas de l'enseignement de langue étrangère dans les *Hauptschulen*, présenté dans le tableau II.6. L'accord de Hambourg ouvre la possibilité de l'enseignement d'une langue étrangère à partir de la classe 5, en priorité l'anglais, mais sans que cela ne soit une obligation et sans que ne soit précisé si tous les élèves étaient ou non concernés par cette disposition. La mise en œuvre de cette disposition en 1968 illustre le fait que les régions s'en sont saisies différemment. En effet, si l'ensemble des régions a introduit des cours de langue étrangère, il ne s'agit dans certains cas de cours d'anglais, et dans d'autres de cours de français ou de latin. De plus, ces cours sont dans certaines régions obligatoires, tandis qu'ils ne sont que facultatifs dans d'autres. Enfin, ils ne débutent pas toujours au même moment de la scolarité : dans certaines régions, ils débutent deux ans plus tard par rapport à celles qui les ont introduits dès la classe 5.

Tableau II-6 : Dispositions relatives à l'enseignement d'une langue étrangère en Hauptschule en 1968¹

Bade-Wurtemberg	Les cours d'anglais font partie des enseignements facultatifs, uniquement lorsque les classes ne sont pas trop nombreuses.
Berlin	Les cours de langue étrangère étaient obligatoires à partir de la 5 ^{ème} année. Il pouvait s'agir de cours d'anglais, de latin ou de français.
Brême	Les cours d'anglais étaient obligatoires à partir de la 5 ^{ème} année.
Hambourg	Introduction de cours d'option en anglais pour les élèves de 5 ^{ème} année.
Rhénanie du Nord-Westphalie	Les cours d'anglais étaient obligatoires dans les <i>Volksschulen</i> à partir de la 5 ^{ème} année.
Basse-Saxe	Les cours d'anglais étaient facultatifs jusqu'en 1967. Il était prévu de les rendre obligatoires à la rentrée suivante.
Rhénanie Palatinat	Les cours d'anglais étaient facultatifs.
Sarre	Les cours de français étaient obligatoires pour les élèves des classes 7 à 9.
Schlesvig-Holstein	Les cours d'anglais étaient obligatoires depuis 1948, mais en 1964-65, 76,5% des élèves de la 5 ^{ème} à la 8 ^{ème} classe des <i>Volksschulen</i> en bénéficiaient, ainsi que 70% des élèves de la 9 ^{ème} classe.

Source : Deutscher Bildungsrat, 1968 : 31-32.

Le dernier exemple concerne l'enseignement en *Gymnasium*. Les accords de la *KMK* prévoyaient que celui-ci pouvait être organisé en plusieurs sections. Mais « *la forme précise et les contenus de ces différentes sections n'était pas précisée* » (Deutscher Bildungsrat, 1968 : 67). Là aussi, la mise en œuvre de cette disposition, variée selon les régions, reflète les marges de manœuvre que les accords octroient aux régions. Le tableau II.7 l'illustre.

¹ « *Die Regelung in den Ländern ist nicht einheitlich. Ohne detaillierte Erhebungen ist sie allein aus den Angaben der Länder in den Dokumentationen der KMK nur ungenau und fragmentarisch abzulesen* » (Deutscher Bildungsrat, 1968: 31).

Tableau II-7 : Les sections du Gymnasium en 1968

Bade-Wurtemberg	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Gymnasium</i> classique : 3 langues, dans l'ordre latin, anglais, grec et matières obligatoires : allemand, mathématiques, latin et grec ; - <i>Gymnasium</i> moderne I : latin, anglais, français et matières obligatoires : allemand, mathématiques, la 3ème langue et selon le choix des élèves la 1ère ou la 2ème langue ; - <i>Gymnasium</i> moderne II : anglais, latin, français et matières obligatoires : allemand, mathématiques, la 3ème langue et selon le choix des élèves la 1ère ou la 2ème langue ; - <i>Gymnasium</i> scientifique : anglais, français ou latin, et matières obligatoires : allemand, mathématiques, 2ème langue et physique
Rhénanie du Nord-Westphalie	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Gymnasium</i> classique ; - <i>Gymnasium</i> moderne ; - <i>Gymnasium</i> scientifique ; - <i>Gymnasium</i> économique ; - <i>Gymnasium</i> sciences sociales ; - <i>Gymnasium</i> artistique ; - <i>Gymnasium</i> pédagogique.
Rhénanie Palatinat	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Gymnasium</i> classique ; - <i>Gymnasium</i> moderne ; - <i>Gymnasium</i> scientifique ; - des classes pour les élèves qui viennent de <i>Realschulen</i> lorsqu'ils étudient dans le cadre d'un <i>Gymnasium</i> artistique ; - des classes non-mixtes pour les femmes...

Source : Deutscher Bildungsrat, 1968 : 69.

Ainsi, l'étude de la mise en œuvre des accords de coordination permet de mettre à jour les inégalités régionales en termes de dispositifs d'action publique.

L'attention accordée aux marges de manœuvre que les accords de coordination laissent ouvertes aux régions apporte aussi des éléments de compréhension du fonctionnement des dispositifs d'intégration territoriale que constituent la *KMK*, ainsi que les organismes consultatifs mis en place dans les années 1950 et 1960. On est ainsi amené à souligner les tentatives du gouvernement fédéral pour obtenir des compétences en matière scolaire et pour tenter d'influencer les politiques scolaires des régions¹, et les

¹ A l'origine des comités consultatifs en effet, on l'a vu, on trouve la tentative de l'Etat fédéral d'influencer les mesures d'intervention des régions en matière scolaire. Mais le gouvernement fédéral a aussi à cette époque tenté d'intervenir en faveur d'une réallocation des compétences en matière éducative en dehors de ces organismes consultatifs. Le rapport du *Bundestag*, paru en 1967 et portant sur « l'état des mesures dans le domaine de la planification éducative » reflète

résistances, souvent, de ces dernières. L'accent qu'elles mettent sur la préservation de leur monopole en matière d'éducation, et donc leur autonomie dans l'élaboration des politiques scolaires, paraît permettre de rendre compte, à la fois, des marges de manœuvre qu'autorisent les accords de la *KMK*, mais aussi du destin politique des Plans et des organismes consultatifs eux-mêmes.

Le cas du Comité allemand pour l'éducation et la formation permet de montrer l'importance des relations entre le gouvernement fédéral et les régions sur ce point. Créé en 1953, ce comité avait à l'origine été pensé par le gouvernement fédéral comme devant constituer un conseil fédéral, visant à réduire le domaine d'intervention des régions en matière éducative, et à élaborer des propositions de réforme pédagogique (Anweiler, 2005b). Mais les régions ont circonscrit le domaine d'exercice de ce Comité en insistant explicitement lors de son inauguration sur le fait qu'il s'agissait d'un comité d'experts, et non d'un comité en charge de la prise de décisions. Ce comité a rendu public en 1959 un « Plan cadre pour la réforme et l'harmonisation de l'enseignement général public »¹. Ce plan présentait les caractéristiques d'un compromis entre des positions réformatrices et des positions conservatrices sur le système scolaire. Pourtant, la *KMK* n'a toutefois jamais officiellement pris position à son égard, et il semble que le Plan n'ait pas exercé d'influence ni sur les politiques scolaires adoptées par les régions, ni sur les recommandations formulées par la *KMK* (Raschert, 1980).

On voit donc que dans le cas allemand, comme dans le cas français, l'attention à la mise en œuvre des politiques scolaires permet d'apporter des éléments de caractérisation

cette stratégie fédérale (Deutscher Bundestag, 1967). Une partie de ce rapport porte sur « Les différences régionales dans le domaine de l'éducation ». Les parlementaires allemands y soulignent que les différences régionales ne sont pas aussi étendues qu'elles paraissent l'être et qu'elles tendent à se réduire sous l'effet des efforts de coordination entrepris par les régions. Le rapport souligne aussi qu'il est légitime que certaines différences existent compte-tenu de la responsabilité des régions en matière éducative. Mais le gouvernement défend aussi l'idée que certaines différences sont préjudiciables à la fois à la mobilité interrégionale individuelle et à la croissance économique. La conclusion qu'il en tire est que seule une planification assurée au niveau fédéral ainsi qu'une plus grande coordination des politiques scolaires régionales pourrait y remédier.

¹ Le plan cadre ne remettait pas en cause la segmentation du système scolaire, et proposait notamment l'introduction de classes d'orientation (en classe 5 et 6), la transformation des dernières classes de la *Volksschule* en une *Hauptschule* scolarisant les élèves jusqu'à la 9^{ème} puis la 10^{ème} classes, la prolongation de la scolarité en *Realschule* jusqu'à la 11^{ème} classe... (Anweiler, 2007 : 622).

du fonctionnement des dispositifs d'intégration territoriale et des inégalités régionales que l'approche par les institutions laissait inexpliqués.

Conclusion du chapitre 2

Dans ce chapitre, nous avons montré que l'attention à la problématisation des questions scolaires et de l'intervention des acteurs publics et à la mise en œuvre des politiques scolaires permet d'expliquer les inégalités régionales de dispositifs d'action publique et de leurs *outputs*, comme le fonctionnement effectif des dispositifs d'intégration territoriale. L'approche par la forme prise par les institutions ne permet pas d'en rendre compte. Au terme de ce deuxième chapitre, celle-ci est donc écartée.

Ce faisant, ce chapitre a aussi mis en lumière des résultats à certains égards surprenants. Dans le cas français, on a ainsi montré que, pour centré qu'il soit sur l'objectif d'égalité, le ministère de l'Education nationale, jusqu'en 1982, a été largement myope aux effets territoriaux de ses politiques publiques. Cela signifie non seulement que ses politiques produisaient des inégalités régionales, mais aussi que les acteurs étatiques ne les traitaient pas, puisqu'ils ne disposaient pas d'outils systématiques de connaissance de ces inégalités. Si l'organisation territoriale du ministère de l'Education nationale, et la chaîne hiérarchique qu'elle instaure entre les services centraux et les services centraux, constitue bien un dispositif d'intégration territoriale, celui-ci peut être assorti de la production d'inégalités régionales.

Dans le cas allemand, l'analyse conduite a permis de montrer que parler de fédéralisme coopératif n'est pas suffisant pour caractériser l'existence des dispositifs d'intégration territoriale que constituent les accords de coordination au sein de la *KMK*. S'intéresser aux débats scolaires a fourni des pistes d'explication des contenus de ces accords. De plus, l'étude de leur mise en œuvre, ainsi que celle des plans des organismes consultatifs en place dans les années 1950 et 1960, a indiqué l'importance pour les régions se préserver un maximum d'autonomie dans l'élaboration de leurs politiques scolaires et par là des explications de la production d'inégalités régionales en dépit de l'existence d'accords de coordination.

Conclusion de la première partie

La première partie de cette thèse a entrepris l'exploration des relations existant entre la centralisation et le fédéralisme, d'une part, le niveau des inégalités territoriales et l'existence de dispositifs d'intégration territoriale, d'autre part.

Le chapitre 1 a étudié dans le détail les analyses de deux corpus de la littérature, consacrés, pour l'un, à l'étude de la centralisation et du fédéralisme en soi, et pour l'autre, à l'examen des effets de ces deux formes institutionnelles sur le développement des systèmes de protection sociale. On retient souvent de ces deux ensembles de travaux que la centralisation des institutions politiques favoriserait le développement de dispositifs d'intégration territoriale et mènerait à un faible développement des inégalités territoriales, tandis que le fédéralisme conduirait, pour sa part, à l'instauration de dispositifs d'intégration territoriale moins puissants et moins nombreux et à des inégalités territoriales plus importantes. Mais l'examen auquel le chapitre 1 a soumis les liens de causalité mis en avant par ces travaux a conduit à remettre en question ces conclusions. Contrairement en effet à ce qui est souvent avancé, ces travaux ne fournissent pas d'élément qui permette véritablement de construire un lien systématique entre la forme prise par les institutions politiques, le degré d'inégalités territoriales et le développement des dispositifs d'intégration territoriale. De plus, le chapitre 1 a aussi montré qu'un certain nombre de ces recherches se heurtent au fonctionnement des institutions centralisées, avant leur décentralisation, et fédérales en Europe. L'entrée par la forme prise par les institutions, telle qu'elle est définie par ces travaux, ne semble ainsi pas être en mesure de rendre compte des cas de la France et de l'Allemagne, mais aussi de la Grande-Bretagne, l'Italie, la Belgique et de la Suisse qui ont été étudiés à l'appui de cette démonstration. Par conséquent, les réponses que ces travaux paraissent apporter aux questions de cette thèse ont été nuancées, sur les plans analytiques et empiriques.

Le chapitre 1 nous a donc laissé non seulement sans réponses « toutes faites » aux questions au centre de cette thèse, mais surtout, sans démarche d'étude de ces questions. Une piste y a toutefois été suggérée, que le chapitre 2 s'est attaché à examiner. Consacré à l'étude des politiques d'éducation en France et en Allemagne avant 1982 et 1969, ce chapitre démontre les gains explicatifs qu'il y a à étudier la production des inégalités régionales et l'existence et le fonctionnement des dispositifs d'intégration territoriale à

partir d'une analyse centrée sur l'action publique. Ce faisant, le chapitre 2 a aussi documenté l'état des inégalités régionales et des dispositifs d'intégration territoriale existants dans l'enseignement secondaire en France avant la décentralisation et dans le cas des politiques scolaires en Allemagne, avant la première réforme du fédéralisme.

Ces deux chapitres permettent la démonstration de la première hypothèse : plutôt que l'approche par les institutions, définies de manière institutionnaliste et généralisante par la littérature considérée, c'est celle centrée sur les politiques publiques qui paraît fructueuse pour étudier les inégalités régionales et l'intégration territoriale en Europe. C'est cette démarche qui est adoptée dans la suite de la thèse.

Deuxième partie – Les politiques régionales d'éducation et l'Etat

Introduction de la deuxième partie

Qui s'intéresse à la question de la production d'inégalités régionales et à celle de la production d'intégration territoriale par l'action publique, pense en premier chef à étudier le rôle joué par l'Etat. Les raisons, historiques comme plus contemporaines, ne manquent pas. Toutefois, si la littérature existante incite à se tourner vers les relations entre l'Etat et les régions pour étudier les effets des politiques régionales sur les inégalités et l'intégration territoriales, elle le fait pour des raisons qui sont non seulement différentes, mais aussi partiellement contradictoires.

Des travaux qui portent sur la construction des Etats-nations en Europe, on peut déduire le rôle de l'Etat central comme producteur d'intégration nationale. En mettant en place des législations nationales, celui-ci s'assure que les gouvernements infranationaux ne seront pas en mesure de remettre en cause les frontières nationales (Bartolini, 2005). C'est donc par la contrainte que l'Etat exerce sur la production de l'action publique des gouvernements subnationaux par l'édiction et l'application de législations nationales, qu'il lie ensemble l'élaboration des politiques régionales et produit de l'intégration territoriale.

D'autres recherches soulignent que dans une « *logique de démonstration* » à l'égard de l'Etat dans la période contemporaine (Moreno, Trelles, 2005), certaines régions, moins bien dotées en compétences de politique publique que leurs voisines, adoptent des politiques dans les domaines où elles ne disposent pas de responsabilités formelles. Elles montreraient ainsi à l'Etat qu'elles sont capables de les assumer. Ce faisant, les régions qui demandent à l'Etat la révision de la répartition des compétences élaborent des politiques qui sont assez largement similaires à celles des régions qui disposent déjà de cette compétence. Ces politiques paraissent ainsi participer à la diminution des inégalités régionales définies en termes de disparités des dispositifs existants. Mais leur réaction commune face à l'Etat, qui les incite à adopter des dispositifs d'action publique qui se ressemblent, pourrait aussi suggérer que quelque chose se joue en termes de production d'intégration territoriale : sans la contrainte exercée par l'Etat sur l'élaboration de l'action publique, les politiques régionales pourraient participer à la production d'intégration territoriale.

A maints égards, ces travaux soutiennent donc que les effets des politiques régionales sur les inégalités et l'intégration territoriales ne peuvent être étudiés sans tenir compte des relations entre l'Etat et les régions : les premiers parce que c'est l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales qui assurerait la production d'intégration territoriale, et les seconds parce que ce sont les relations conflictuelles des régions et de l'Etat qui permettrait d'expliquer la production d'intégration territoriale par les politiques régionales. C'est dans cette perspective que la deuxième partie s'inscrit. Elle se propose d'explorer cette tension, centrée sur les relations entre l'Etat et les régions, à partir du cas des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne depuis 1969 et 1982.

Empiriquement, on va montrer que les relations entre l'Etat et les régions sont effectivement centrales dans l'explication des effets des politiques régionales sur les inégalités régionales et l'intégration territoriale. Elles le sont, d'abord, parce que les acteurs étatiques interviennent, tentent d'intervenir ou au contraire de se dégager, de l'intervention sur certains versants des politiques régionales françaises et allemandes. Mais elles le sont aussi, ensuite, parce qu'une autre partie des politiques régionales, que l'Etat n'encadre pas, semble pourtant ne pouvoir être comprise que dans le cadre de ces relations entre les acteurs étatiques et les acteurs régionaux.

L'étude des effets de ces politiques régionales sur les inégalités et l'intégration territoriales nous conduit à la formulation de deux hypothèses.

Selon la deuxième hypothèse de la thèse, dans la période contemporaine, l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales produit bien de l'intégration territoriale. Mais l'Etat intervient de manière circonscrite sur les politiques régionales et son intervention se traduit par une réduction des inégalités régionales peu importante (chapitre 3).

Selon la troisième hypothèse de la thèse, les politiques conduites par les régions contre l'Etat produisent elles-aussi de l'intégration territoriale. Elles concernent des versants importants de l'intervention des régions en matière d'éducation et réduisent fortement les inégalités régionales (chapitre 4).

III - Chapitre 3 – L'intervention limitée de l'Etat sur les politiques régionales d'éducation

Dans la phase de construction des Etats-nationaux, la législation nationale est le principal outil que mettent en place les gouvernements nationaux afin d'empêcher la sortie (*exit*) des gouvernements infranationaux des frontières nationales (Bartolini, 2005 : 20). L'intervention de l'Etat a alors agi comme un dispositif d'intégration puissant des territoires subnationaux, participant à la fermeture des frontières nationales. Dans la perspective développée par Stefano Bartolini et Maurizio Ferrera, à la suite de Stein Rokkan, la variable « intervention de l'Etat » est donc centrale pour étudier l'intégration territoriale (Bartolini, 2004, 2005 ; Ferrera, 2005). Le chapitre 3 se propose d'examiner le rôle joué par cette variable alors que les Etats-nations européens sont caractérisés par leur remise en question et leur restructuration. Dans la période contemporaine, l'intervention de l'Etat sur les gouvernements régionaux, qu'elle soit législative, réglementaire, normative ou financière, peut-elle être interprétée comme constituant un dispositif d'intégration territoriale ? On est aussi amené à s'interroger sur les effets que produit l'intervention de l'Etat sur les inégalités territoriales. Celle-ci a-t-elle pour effet leur diminution, c'est-à-dire la réduction de la diversité de l'offre de politiques régionales et de leurs *outputs* ? Pour répondre à cette double question, il s'agit d'examiner comment joue la variable « intervention de l'Etat » sur les politiques régionales depuis les années 1970.

Les cas au centre de l'analyse sont très différents l'un de l'autre. En matière scolaire en effet, l'Etat en France et en Allemagne se caractérise par des attributions très différenciées, importantes dans le cas français et faibles dans le cas allemand¹.

En dépit de ces différences, sur la base de l'étude des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne, l'hypothèse au centre du chapitre est la suivante : L'intervention de l'Etat sur les politiques régionales constitue, dans la période contemporaine aussi, un dispositif d'intégration territoriale dans des contextes décentralisés comme fédéraux. Seulement, l'Etat intervient sur des domaines circonscrits des politiques régionales.

¹ Voir le Préambule.

Pour démontrer cette hypothèse, un mécanisme a été construit, qu'on nomme le mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat. Il part de l'idée selon laquelle la répartition formelle des compétences n'est que peu indicative des versants des politiques régionales sur lesquels l'Etat intervient. L'analyse des mobilisations de l'Etat pour intervenir sur les politiques régionales est déterminante dans l'explication. Elle est articulée à celles des régions, dont on ne peut supposer *a priori* qu'elles sont les réceptacles passifs des tentatives d'intervention de l'Etat. Ce mécanisme permet de montrer que l'hypothèse est validée dans chacun des deux cas, à l'échelle de la période étudiée. Mais il permet aussi d'expliquer comment fonctionne la variable « intervention de l'Etat » dans le cas des politiques scolaires des régions françaises et allemandes. La comparaison au cœur de la construction du mécanisme montre que l'intervention de l'Etat dans ces deux cas, et sur la période étudiée, procède d'un même schéma explicatif. On peut donc dégager des régularités concernant la manière dont l'Etat intervient dans les politiques régionales scolaires en France et en Allemagne et les effets produits en matière d'intégration territoriale.

Ce faisant, un certain nombre d'éléments sont mis à jour qui permettent de caractériser les effets de l'intervention de l'Etat sur les inégalités régionales en France et en Allemagne. Partant des versants des politiques régionales sur lesquels l'Etat intervient, l'examen des dispositifs d'action publique concernés et de leurs *outputs* permet de montrer que l'intervention de l'Etat ne se traduit pas par une diminution importante des différences des dispositifs d'action publique régionaux et de leurs résultats.

La durée de la période étudiée, une trentaine d'années, amène à styliser certains faits. Mais la cartographie de l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales que cela permet d'élaborer est la condition nécessaire d'une analyse de l'intégration et des inégalités territoriales, qui se structurent dans le temps long.

Le mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat peut être décomposé en trois temps. Le premier est composé des mobilisations des acteurs étatiques français et allemand pour intervenir sur les politiques régionales d'éducation depuis 1982 et 1969. Leur étude permet d'identifier les versants des politiques régionales sur lesquels l'Etat tente d'intervenir, mais aussi les ressources et les modes d'action utilisés dans ce but (A). Le deuxième temps du mécanisme consiste dans les mobilisations

des régions, collectives et individuelles, contre les tentatives d'intervention des acteurs étatiques sur leurs politiques scolaires. L'examen des intérêts régionaux à se mobiliser, des ressources et des modes d'actions utilisés, souligne en effet que les régions jugent en partie contestables et indues les tentatives d'intervention de l'Etat (B). Le troisième et dernier temps du mécanisme est celui de l'identification des versants des politiques régionales où l'Etat intervient effectivement. Cela permet l'étude des effets produits en termes d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat. Les effets de l'intervention de l'Etat sur les inégalités régionales concluent l'analyse (C).

A) Les mobilisations de l'Etat pour intervenir sur les politiques régionales d'éducation

Pour étudier les effets sur l'intégration territoriale de l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales, il s'agit d'abord d'identifier là où il intervient. Pour ce faire, on aurait pu partir de la répartition formelle des compétences, mais en tant que telle et indépendamment de l'usage qu'en font les acteurs, celle-ci n'est pas prédictive des versants des politiques régionales sur lesquels les acteurs étatiques tentent d'intervenir. De plus, *a priori*, les effets de l'intervention de l'Etat peuvent résulter, à la fois, de mobilisations des acteurs étatiques et de processus moins visibles, de dépendance au sentier par exemple. Mais on va voir que l'approche par les mobilisations est empiriquement la plus fructueuse¹.

Afin donc d'identifier les versants des politiques régionales scolaires où l'Etat français et allemand intervient, on s'intéresse aux mobilisations des acteurs étatiques. C'est le premier temps du mécanisme. Il permet de caractériser les ressources et les modes d'action auxquels les acteurs étatiques recourent, ainsi que la temporalité de ces tentatives d'intervention. Le contour des mobilisations de l'Etat, et donc des tentatives d'intervention des acteurs étatiques ainsi tracés, montrent un jeu autour de la répartition formelle des compétences.

¹ Dans le cas français, on va montrer qu'il y a bien des héritages des politiques de l'Etat précédant la décentralisation, mais que ceux-ci sont internalisés par les politiques régionales qui en font des ressources pour traiter avec les acteurs étatiques. Dans le cas allemand, compte-tenu de la dynamique et de la temporalité des rapports de force entre la Fédération et les régions, l'intervention de la Fédération passe par ses mobilisations dans et en dehors du cadre formel de ses responsabilités en matière scolaire.

1) En France : Des mobilisations de l'Etat au nom de la séparation des versants pédagogique et matériel des politiques régionales d'éducation

Sur la période étudiée en France, on va montrer que les mobilisations des acteurs étatiques visent à instaurer une stricte séparation entre les versants pédagogiques des politiques régionales d'éducation, sur lesquelles ils tentent d'intervenir, et leurs versants matériels, dont ils tentent de se dégager complètement.

a) L'opposition du ministère de l'Education nationale au projet de décentralisation

Cette séparation entre les versants matériels et pédagogiques émerge lors des négociations des lois de décentralisation et des résistances très vives que le projet a suscitées au sein des enseignants et des personnels administratifs de l'Education nationale.

Dans un contexte caractérisé à la fois par un accroissement de la demande sociale de formation¹ et par des critiques croissantes du fonctionnement du ministère de l'Education nationale (Simon, 1988 ; Hatzfeld, 1991), les négociations du projet de loi ont opposé de manière très conflictuelle le ministère de l'Education nationale au ministère de l'Intérieur². Comme le rappelle Jacky Simon, énarque, alors chargé du dossier « décentralisation » au ministère de l'Education nationale (Simon, 1988) :

« Il y a eu une grande bagarre entre le ministère de l'Education nationale et le ministère de l'Intérieur, dirigé par Gaston Deferre. Deferre lui voulait décentraliser très vite pour éviter l'enlisement »
(Entretien n°35).

Deux problèmes majeurs ont été au cœur des négociations entre les deux ministères (Simon, 1992). Le premier portait sur les modalités de la décentralisation : « le

¹ Il peut être expliqué, d'une part, par le contexte économique dégradé, qui fait que la formation a pu être considérée comme un palliatif au chômage (Prost, 1992) et, d'autre part, par l'initiative du ministre de l'Education nationale Jean-Pierre Chevènement en 1985 de fixer pour objectif que 80% d'une classe d'âge atteigne le niveau baccalauréat.

² Le ministère de l'Agriculture, tutelle des lycées agricoles, était aussi concerné par le transfert des lycées aux conseils régionaux. Cela était aussi le cas du ministère de l'Equipement et des Transports en charge des écoles maritimes. Nous nous concentrons sur les transferts ayant concernés les établissements scolaires sous la tutelle du ministère de l'Education nationale.

Ministère de l'Intérieur voulait appliquer à "l'enseignement" (...) les mêmes principes qu'aux autres secteurs : la théorie des blocs de compétence et l'affirmation du rôle fondamental du département » (Simon, 1992 : 226-227), contre l'avis porté par le ministère de l'Education qui opposait à ce découpage territorial « *la continuité du système éducatif* » (Simon, 1992 : 227). De plus, Jacky Simon souligne l'existence d'une « *opposition de principe entre deux approches de la décentralisation (...) : Alain Savary, élu régional n'est pas un jacobin mais il n'est pas non plus un girondin. (...) Pour le ministre de l'Education nationale, l'unité de base du système n'est pas la structure territoriale décentralisée, mais l'établissement public, c'est-à-dire l'établissement scolaire (...)* » (Simon, 1992 : 227).

A ces différences de vues entre les ministres de l'Intérieur et de l'Education nationale s'ajoute une opposition forte au projet de décentralisation de la part des enseignants et des chefs d'établissement (Prost, 1992 ; Hatzfeld, 1991). La plupart des syndicats enseignants craignait que le projet ne remette en question le service public de l'éducation. Comme le souligne Jacky Simon :

« On confondait le fait que l'éducation était un service public national et le fait qu'il était décentralisé. Ce qui dominait à l'époque, c'était que la décentralisation allait remettre en cause le service public (...) » (Entretien n°35).

Si, comme le souligne à l'Assemblée en octobre 1984 le ministre de l'Intérieur Pierre Joxe, le transfert de compétences aux collectivités semble à certains contraire « *aux principes d'homogénéité culturelle et de centralisation administrative* » (cité par Hatzfeld, 1991 : 27), c'est qu'il conduit à faire entrer dans les élus dans le secteur de l'éducation. Jacky Simon le formule ainsi :

« L'Education nationale est une maison qui a une grande méfiance à l'égard des élus. Pour moi, c'est même un plus gros problème que l'Eglise » (Entretien n°35).

Lors de l'entretien conduit avec lui, il rapporte que l'une des questions soulevées par les syndicats enseignants lors des discussions du projet de loi était de s'assurer que les conseils régionaux allaient effectivement affecter les transferts de l'Etat aux dépenses d'éducation. Cela illustre le degré de méfiance manifesté par les représentants des enseignants à l'égard de l'implication d'élus.

La communauté éducative, au sens large, déniait donc aux élus toute compétence et toute légitimité en matière pédagogique en particulier, et en matière éducative plus généralement (Entretien n°35). « *[Les syndicats] étaient très réticents (...). Il ne fallait surtout pas toucher aux programmes* » (Entretien n°35). L'implication des collectivités dans les questions pédagogiques est donc fermement rejetée.

L'administration de l'Education nationale n'était pas en reste. C'est du moins dans cette perspective que l'on peut comprendre le processus de déconcentration qui intervient au sein du ministère de l'Education nationale au début des années 1980 et qui conduit au renforcement des rectorats (niveau régional) aux dépens des inspections académiques (niveau départemental) (Périé, 1991). Du point de vue des acteurs étatiques, le renforcement de la déconcentration vise à améliorer le fonctionnement interne des services du ministère. Mais il renvoie aussi à un objectif « (...) *extérieur dans la mesure où il s'agit de rendre l'appareil administratif prêt à assumer ses responsabilités face aux autres acteurs* » (Hatzfeld, 1991 : 27). La déconcentration du ministère de l'Education nationale se comprend donc aussi comme une stratégie défensive à l'encontre des nouveaux acteurs du secteur éducatif qu'étaient les collectivités au début des années 1980¹.

Mais à côté de ces inquiétudes et des oppositions de principe des enseignants et des chefs d'établissement à la décentralisation, une explication plus circonstancielle est à prendre en compte pour expliquer leurs résistances.

Ismail Ferhat l'explique par la rupture de la « relation spéciale » entre les syndicats enseignants et le parti socialiste en 1984 (2007). A cette date en effet, le gouvernement socialiste revient sur le projet d'instauration d'un « *grand service public*

¹ De plus, des instances ont été instaurées en 1985 pour organiser la coopération entre les acteurs étatiques et les collectivités. Il s'agit des conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN), instaurés en 1985, sont formellement des instances de concertation à l'échelle des régions entre l'Etat et les collectivités. Ils sont composés de 51 membres, 17 représentants du conseil régional, du conseil général et des communes, 17 représentants des personnels des établissements et 17 des usagers (6 représentants des parents d'élèves, 5 représentant les organisations syndicales de salariés et 5 des employeurs). En réalité, ces conseils « *sont loin de remplir un rôle de coordination et de construction des politiques éducatives locales* » (Van Zanten, 2006 : 202). Les élus « *ont l'impression d'être perçus uniquement comme des "vaches à lait"* » et les représentants des usagers « *de faire de la figuration* » (Van Zanten, 2006 : 202). Dans la plupart des régions ainsi, les réunions du CAEN ne sont pas l'occasion de concertation entre les différentes parties prenantes des politiques régionales d'éducation.

unifié et laïc de l'éducation nationale » (SPULEN) et décide de pérenniser le financement public l'enseignement privé. La rupture avec le camp laïc est nette. « *Sur le plan idéologique, l'échec de 1984 brise la laïcité comme référence commune et incontournable de la "relations spéciale". La rupture est profonde : l'enracinement enseignant du socialisme s'est fait en large partie sur cette valeur. Une partie des enseignants, surtout dans le secondaire, se replie dès lors sur une idéologie jacobine hostile à la décentralisation, peu ouverte aux nouveautés pédagogiques, et focalisée sur la "défense du service public"* » (Ferhat, 2007 : 41). Ferhat en conclut qu'en 1984, « *Une partie non négligeable des enseignants a basculé dans des positions jacobines et conservatrices en matière éducative, dès lors que la laïcité semblait en échec* » (Ferhat, 2007 : 41).

L'opposition doublement nourrie de la communauté éducative, relayée par le ministère de l'Education nationale, au projet de décentralisation porté par le gouvernement socialiste de Pierre Mauroy explique très certainement que le ministre de l'Intérieur se soit attaché à « *distinguer ce qui appartient en propre à l'Etat et ne peut donc être décentralisé, de ce que l'Etat peut, sans dommage, abandonner* »¹ (Hatzfeld, 1991 : 27). En ce sens, le transfert de compétences principalement matérielles aux collectivités territoriales peut être interprété comme un produit de cette opposition interne à l'Etat.

C'est donc dans la phase de négociation du projet de loi de décentralisation que l'on peut retracer l'émergence de la prise de position des acteurs du ministère de l'Education nationale à l'égard des transferts de compétence : les dimensions pédagogiques doivent impérativement rester de l'entière responsabilité du ministère de l'Education nationale. Les dimensions matérielles des politiques d'éducation, quant à elles, peuvent, semble-t-il, être confiées aux collectivités avec moins de risques pour le service public et l'égalité.

¹ Des débats importants ont aussi eu lieu sur la question de la répartition des compétences entre les différentes collectivités. « *Il y a eu une grosse hésitation autour de la répartition des compétences aux collectivités territoriales. On a pensé transférer les lycées aux départements, aux communes, aux groupements de communes... Ce qui plaidait pour transférer les lycées aux départements était l'idée que les régions n'étaient pas un échelon de gestion, au contraire du département qui traditionnellement l'est. Un autre argument : une certaine continuité entre les collèges et les lycées. J'étais favorable à un autre découpage : transférer aux régions les lycées et les premiers cycles universitaires, puisque les régions via les lycées s'occupent déjà des CPGE [classes préparatoires aux grandes écoles], des STS [sections de techniciens supérieurs, où sont préparés les diplômes du BTS]...* » (Entretien n°35).

b) Les mobilisations des acteurs étatiques autour du transfert des lycées aux régions

Une fois les lois de décentralisation votées et les décrets d'application adoptés, les acteurs du ministère de l'Education nationale continuent à défendre cette distinction entre les dimensions matérielles et pédagogiques des activités d'enseignement. Cette défense prend la forme de mobilisations pour imposer leur lecture des lois de décentralisation. Elles reposent sur la séparation entre les versants matériels et pédagogiques des politiques régionales d'éducation. Le premier renvoie à tout ce qui concerne les bâtiments des lycées (les décisions d'investissement les concernant, leur entretien, construction, rénovation, etc.), et le second concerne les équipements pédagogiques nécessaires aux enseignements dispensés dans les lycées (les machines-outils pour certains enseignements professionnels, les gymnases et les autres équipements sportifs, par exemple). On va voir que sur toute la période les acteurs étatiques revendiquent le droit (et la nécessité) d'intervenir sur le versant pédagogique, tandis que le versant matériel est, selon eux, de l'entière responsabilité des conseils régionaux, exception faite des normes de sécurité des bâtiments scolaires qu'ils estiment devoir édicter.

Dans les tous premiers mois des transferts de compétence, il semble qu'un motif supplémentaire de mobilisation des acteurs étatiques déconcentrés doive être ajouté à l'analyse. Un certain nombre d'éléments indiquent en effet que quelques recteurs et leurs équipes ont marqué leur opposition aux transferts de compétences. Les Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale (IGAEN) rapportent en effet, dans des notes consultées à leur Centre de documentation, des cas de refus ou d'empêchement de coopération avec les collectivités. Certains recteurs demandaient par exemple à ce que les chefs d'établissement respectent la chaîne hiérarchique pour s'adresser à la collectivité territoriale, ces recteurs ayant décidé d'être les interlocuteurs uniques des élus (IGAEN, 1985a). Les enquêtes que nous avons réalisées dans certaines régions permettent aussi d'illustrer les réticences de certains acteurs étatiques à coopérer avec les collectivités territoriales.

En Bretagne, ces crispations s'illustrent notamment par le fait que l'Etat a tenté autant que possible de conserver certains établissements sous sa tutelle.

« La loi prévoyait que les ministères pouvaient choisir de garder certains établissements sous leur tutelle, en conférant à ces derniers

un caractère national. Nous au conseil régional on a essayé de leur dire que ce n'était pas une bonne idée. Le ministère de l'Agriculture en a gardé un, qui s'occupe de formation continue et qui est spécialisé en écologie marine. 15 ans plus tard, il était dans un état déplorable et l'établissement courait après les financements » (Entretien n°27).

En région Centre, le premier responsable du service éducation qualifie ainsi les relations du conseil régional avec les acteurs du rectorat :

« Les relations avec le Rectorat étaient meurtries et assez agressives. Les services étaient dans une position défensive, et craignaient les transferts de personnel (...). On peut distinguer une agressivité forte de la part de ceux qui s'occupaient de l'attribution des dotations de fonctionnement, et une forme de réactivité faible de la part de ceux qui s'occupaient des équipements » (Entretien n°16).

Mais les crispations des premiers mois ont ensuite laissé la place à des relations souvent moins conflictuelles entre les acteurs du ministère de l'Education nationale et les régions (Hatzfeld, 1991). Dès 1986, les rapports de l'IGAEN que nous avons consultés soulignent l'établissement de relations de coopération entre les conseils régionaux et les rectorats dans les régions dans lesquelles ils enquêtent, par exemple dans l'académie de Lille (IGEN, 1986c), dans celle de Limoges (IGAEN, 1986a), (IGAEN, 1986b) ou encore celle d'Orléans-Tours (IGAEN, 1986a).

Passés ces premiers mois, les mobilisations des acteurs étatiques centraux et déconcentrés se concentrent sur la frontière entre les versants matériels et pédagogiques des politiques régionales.

On va d'abord montrer que les services centraux des ministères de l'Intérieur et de l'Education nationale n'ont pas tenté d'intervenir sur le versant matériel des politiques régionales d'éducation.

Le premier élément allant dans ce sens correspond aux mobilisations du ministère de l'Intérieur pendant la première moitié des années 1980, dans la phase de préparation du transfert des lycées.

La loi du 7 janvier 1983 prévoit que des procès-verbaux de mise à disposition soit établi pour chaque établissement scolaire de manière contradictoire, et en décrivent les caractéristiques physiques (le nombre de m² par exemple), la situation juridique (qui en

sont les propriétaires), l'état des biens immobiliers et mobiliers (les équipements) et, surtout, une évaluation des coûts de remise en état des bâtiments. Dans un premier temps, le ministre de l'Intérieur semble disposé à respecter ces dispositions législatives. Le 11 décembre 1984, Pierre Joxe déclare en effet devant le Sénat: «*L'évaluation est bien prévue et elle est chiffrée, il n'existe pas d'évaluation qui ne le soit pas*»¹. Pourtant, quelques mois plus tard, en mars 1985, dans un courrier au président de l'Association Nationale des Elus Régionaux² (ANER) le ministre revient sur ce principe en invoquant la trop grande brièveté des délais nécessaires à la réalisation de l'évaluation. Il souligne aussi l'absence d'intérêt qu'y trouveraient les conseils régionaux: «*l'intérêt d'une évaluation à ce stade de la procédure ne doit pas être surestimée*»³ dans la mesure où, selon le ministre, la loi ne fait pas obligation ni à l'Etat, ni aux régions, ni aux départements, de remettre en état les établissements scolaires. Les services déconcentrés du ministère de l'Intérieur ont largement appliqué la consigne du ministre en ne produisant pas d'évaluation du coût de la remise à niveau (nos entretiens dans les 7 régions étudiées, et Cour des comptes, 1995 : 42).

Ce changement de position du ministre peut être interprété comme ayant eu pour objectif que les conseils régionaux ne puissent pas justifier des demandes de dotations financières additionnelles sur la base des états des lieux dressés par les procès-verbaux de mise à disposition. C'est en tout cas la conséquence que cette mobilisation du ministre de l'Intérieur et de ses services déconcentrés a eu⁴. L'intérêt à se mobiliser de ces acteurs étatiques est financier, et cela alimente l'idée que la décentralisation dans le secteur éducatif peut être analysée comme une décentralisation de la pénurie. Une ressource juridique est utilisée (Hassenteufel, 2008), à savoir leur lecture du texte de la loi qui règle le transfert des lycées, et le mode d'action auquel il est fait recours est celui de l'imposition : le ministère de l'Intérieur impose sa lecture aux conseils régionaux, dans la mesure où ses services déconcentrés ne produisent pas l'évaluation des coûts attendue,

¹ Cité dans une lettre du président de l'ANER adressée à Pierre Joxe, le 9 avril 1985. Archives du Conseil régional du Centre, carton 3797.

² Citation de la lettre de Pierre Joxe au président de l'ANER du 18 mars 1985, extraite de la lettre du président de l'ANER à Joxe datée du 9 avril 1985. Archives du Conseil régional du Centre, carton 3797.

³ Citation de la lettre de Pierre Joxe au président de l'ANER du 18 mars 1985, extraite de la lettre du président de l'ANER à Joxe datée du 9 avril 1985. Archives du Conseil régional du Centre, carton 3797.

⁴ Cf. chapitre 4.

alors qu'ils sont les seuls acteurs en mesure de le faire lors de l'établissement des procès-verbaux de mise à disposition.

Au-delà de ces considérations financières de court terme, on peut aussi considérer que cette mobilisation du ministère de l'Intérieur intervenue au moment du transfert des lycées a eu pour objectif d'empêcher le recueil de données qui auraient pu être utilisées ensuite par les conseils régionaux, dans le moyen ou le long terme, pour demander l'intervention de l'Etat sur le versant matériel de leurs politiques d'éducation. Pour le dire autrement, on ne laissant aucune trace de l'état des bâtiments transférés, l'Etat « coupait court » à la potentialité d'intervention ultérieure sur les bâtiments des établissements scolaires allant au-delà des dotations de transfert inscrites dans les lois de décentralisation. La mobilisation peut être ici interprétée comme une condition de l'absence d'intervention future.

Un deuxième ensemble d'éléments vient conforter cette analyse, ainsi que l'argument selon lequel les acteurs étatiques n'ont pas tenté d'intervenir sur le versant matériel des politiques régionales d'éducation. Bien qu'il soit difficile de prouver l'absence de mobilisations des acteurs étatiques, on peut avancer deux preuves.

D'une part, les entretiens que nous avons conduits avec les responsables des services de l'éducation de sept conseils régionaux en poste de 1985 à 2004 permettent de dire que les personnels des rectorats n'ont pas tenté d'intervenir sur la politique patrimoniale des régions. De manière générale, les enquêtés ont souligné que les acteurs étatiques déconcentrés n'ont tenté d'intervenir ni sur la localisation des établissements scolaires, ni sur l'utilisation des dotations de fonctionnement (DGD) et d'investissement (DRES) aux établissements scolaires. Contrairement ainsi à l'Etat britannique qui tente d'orienter l'action publique des collectivités territoriales par la mise en place de dispositifs d'incitation financière (Le Galès, 2004), les acteurs étatiques français ne se mobilisent pas pour encadrer l'utilisation des dotations de transfert. Ce n'est que dans les premiers mois, dans la phase de transition entre la tutelle de l'Etat et celle des régions, et ponctuellement par la suite, que certains rectorats ont tenté d'influencer les décisions de construction ou de localisation d'établissements scolaires. Il en est de même pour la DRES. Si durant les premiers mois des transferts de la responsabilité des lycées aux conseils régionaux, les rectorats disposaient d'un droit de prélèvement sur la DRES,

celui-ci s'est clôt une fois terminés les travaux de construction ou de rénovation d'établissements scolaires entrepris sous la responsabilité de l'Etat avant le transfert de compétences.

D'autre part, une preuve supplémentaire de l'absence d'intervention des acteurs étatiques sur le versant matériel des politiques régionales d'éducation est l'absence de dispositif de recueil de données sur les politiques patrimoniales des régions. Un certain nombre de travaux documentent empiriquement la relation étroite qui existe entre la mise en place de dispositifs de connaissance, qu'elle soit descriptive, statistique, etc., et les activités de gouvernement, ou plus exactement l'intention du gouvernement en place de mieux contrôler et gouverner le secteur ou le territoire concerné (Scott, 1998 ; Patriarca, 1996 ; Desrosières, 2000). Dans cette perspective, où connaître, pour un acteur public, signifie vouloir contrôler et gouverner, l'absence de dispositif de connaissances peut indiquer l'absence de velléité d'intervention dans le secteur ou le territoire concerné. Or, on constate qu'à l'exception des premiers mois de la décentralisation, la politique patrimoniale des régions n'a pas même fait l'objet de recueil d'informations descriptives par les acteurs étatiques. L'examen systématique des rapports de l'Inspection Générale de l'Education Nationale (IGEN) et de l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale (IGAEN) consacrés à la décentralisation, de manière générale, permet de le montrer.

Encadré III-1 : Les rapports des Inspections générales sur le transfert des lycées

Sur les 22 rapports relatifs à la décentralisation produits entre 1985 et 2004¹, 17 d'entre eux ont été réalisés entre 1985 et 1989². Ces derniers portent partiellement sur des thématiques liées à la politique patrimoniale des conseils régionaux. Ainsi, les rapports réalisés en 1986 permettent de retracer de manière générale la façon dont les transferts de la responsabilité des bâtiments scolaires du second degré ont eu lieu. On y trouve des informations générales sur l'état des bâtiments tels qu'il a été évalué par les collectivités, sur les procédures d'évaluation du montant des travaux, mais aussi sur les éventuels refus de signature des procès-verbaux de mise à disposition des bâtiments des établissements scolaires (IGAEN, 1985 ; IGAEN, 1986a ; IGAEN, 1986b ; IGAEN, 1986c)³. On y trouve aussi des données sur l'organisation administrative des services régionaux et départementaux en cours de constitution, ainsi que sur les collaborations avec les personnels des autorités académiques, basée ou non sur des conventions de mise à disposition. Des données budgétaires rapides y sont enfin présentées, qui soulignent en particulier que les collectivités ont abondé le montant des dotations de fonctionnement des établissements scolaires. Les délais de mise à disposition de ces dotations font aussi l'objet de quelques observations⁴.

Dans les rapports qui soulèvent la question de la politique patrimoniale des régions, les inspections générales n'interrogent ainsi pas le détail des politiques conduites par les régions, par exemple les modalités d'élaboration de ces politiques, les critères de décision adoptés, les décisions elles-mêmes, etc. De plus, à partir de 1990, l'attention portée par les Inspections générales à ces questions non pédagogiques s'évanouit pour le reste de la période. Les politiques conduites par les conseils régionaux en dehors de leurs compétences, que les conseils régionaux développent principalement à partir de la fin des années 1990⁵, ne sont pas non plus étudiées par les inspections générales.

La plupart des rapports insistent davantage sur le changement des statuts des établissements scolaires, devenus des établissements publics locaux d'enseignement⁶. Sont en particulier soulignées les difficultés des chefs d'établissement comme des autorités académiques à saisir toutes les implications des changements, mais aussi les attitudes des préfets et des autorités académiques à l'égard des élus locaux, et enfin la question des circuits hiérarchiques que les chefs d'établissement étaient supposés emprunter pour répondre aux collectivités, qui étaient autorisés à

¹ Donnée tirée de l'examen des rapports au Centre de documentation des Inspections générales du ministère de l'Éducation nationale.

² L'un l'a été en 1993, un en 1997, un en 2000 et deux en 2004.

³ Ces données sont exploitées dans le chapitre 4.

⁴ Ces analyses budgétaires du début de la période semblent complétées par un rapport de 2004, mais qui porte en réalité sur la participation des collectivités aux dispositifs éducatifs de la politique de la ville (IGAENR, 2004).

⁵ Voir les chapitres 6 et 7 sur ce point.

⁶ Les lois de décentralisation se sont accompagnées de transformations internes au fonctionnement de l'Éducation nationale. Les établissements scolaires sont devenus des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) (article 15-5 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée). Ils acquièrent ainsi la personnalité civile et l'autonomie financière. Les élus de la collectivité responsable participent aux conseils d'administration (sans qu'ils n'en aient toutefois la majorité des sièges ou la présidence). Mais des pouvoirs étendus sont toujours détenus par l'État (Cour des comptes, 1995).

s'adresser aux chefs d'établissement directement, sans passer par leurs supérieurs hiérarchiques (IGAEN, 1986a ; IGAEN, 1986b ; IGAEN, 1985)¹.

A partir de la deuxième moitié des années 1980, il semble donc que l'on puisse conclure à une absence de mobilisation des acteurs étatiques français pour intervenir sur les politiques patrimoniales des conseils régionaux et l'allocation des dotations de transfert relatives au fonctionnement et à l'investissement.

La mobilisation du ministère de l'Intérieur pour empêcher toute implication ultérieure de l'Etat sur ce versant, comme l'absence de tentatives d'intervention des acteurs étatiques sur ce versant matériel des politiques régionales, peuvent s'expliquer par l'intérêt financier de l'Etat. Comme le souligne Hélène Hatzfeld², « *l'allègement des charges financières de l'Etat en matière d'enseignement constitue sans aucun doute l'un des objectifs implicites de la réforme. Il naît d'un triple besoin dont l'urgence n'a fait que croître : accueillir les nouvelles tranches d'âge scolarisées et donc adapter le parc existant aux formations à fournir ; rénover des milliers d'établissements soit très anciens (...), soit dégradés, soit manquant des équipements de sécurité indispensables (...). Enfin il s'agit aussi de renouer avec une politique de construction de nouveaux bâtiments, surtout de lycées* » (Hatzfeld, 1991 : 28). Dans cette perspective, il semblerait que les acteurs étatiques aient intérêt à se dégager de toute intervention sur le versant matériel des politiques régionales d'éducation, pour éviter d'avoir à assumer des charges financières auxquelles ils ont tenté de se soustraire par le transfert des bâtiments des établissements scolaires aux collectivités territoriales. Dans cette perspective, l'analyse du transfert des lycées aux régions dans les termes de la décentralisation de la pénurie paraît présenter une certaine pertinence.

Si les acteurs étatiques ne tentent pas d'intervenir sur le versant matériel des politiques régionales d'éducation, ils se mobilisent en revanche pour le faire sur leur versant pédagogique et pour se positionner comme les seuls détenteurs du pouvoir

¹ L'ensemble de ces rapports souligne largement que les dispositions législatives et réglementaires n'ont pas été respectées et ont donné lieu à des interprétations variables d'une académie à une autre.

² Voir aussi (Bezes, 2009) où Philippe Bezes montre comment, à partir de 1983, la direction du Budget du ministère des Finances contraint le ministère de l'Education nationale.

d'édition de normes. Ces mobilisations sont empiriquement documentées dans la partie suivante du chapitre, consacrée aux contre-mobilisations régionales. On en présente ici les caractéristiques principales.

Les acteurs étatiques, du ministère de l'Education nationale se mobilisent sur l'ensemble de la période étudiée pour intervenir sur le versant pédagogique des politiques régionales d'éducation. Ces mobilisations prennent la forme de la formulation de normes relatives aux équipements pédagogiques. Dans le cas des équipements sportifs par exemple, ces normes précisent les hauteurs de plafond et le type de luminaires que doivent respecter les gymnases et les terrains de sports en fonction des activités sportives qui y sont pratiquées¹. Les producteurs de ces normes sont les services centraux du ministère de l'Education nationale, avec ceux du ministère de la Jeunesse et des Sports dans le cas des équipements sportifs, accompagnés des inspecteurs pédagogiques régionaux. Les services déconcentrés sont donc aussi mobilisés pour intervenir sur le versant pédagogique des politiques régionales d'éducation. Les mobilisations des acteurs étatiques concernent aussi l'édition de normes générales de sécurité concernant les équipements et les bâtiments des lycées. Dans ce deuxième cas, des acteurs étatiques d'autres services centraux que ceux du ministère de l'Education nationale peuvent intervenir dans le processus de formulation des normes. C'est le cas par exemple des dispositions édictées au début des années 1990 visant les bâtiments comportant de l'amiante, et organisant leur « désamiantage ». C'est aussi le cas des dispositions relatives aux machines-outils, datant de la même période, qui durcissaient les normes de sécurité qu'elles devaient respecter. Ces mobilisations étatiques prennent donc place en une diversité de lieux, au niveau national et à l'échelle de chacune des régions.

Qu'ils se mobilisent pour édicter des normes relatives aux équipements pédagogiques ou des normes générales de sécurité des bâtiments et des équipements, et ainsi pour tenter d'intervenir sur ces versants des politiques régionales d'éducation, les services centraux et déconcentrés du ministère de l'Education nationale semblent s'appuyer sur deux ressources principales. La première est une ressource juridique, qui tient dans une lecture des lois de décentralisation et de leurs décrets d'application. A certains égards, cette lecture peut être qualifiée d'extensive. L'exemple des équipements pédagogiques l'illustre clairement. Si les dispositions législatives prévoient que les

¹ Nous en donnerons des exemples plus précis lorsque nous nous intéresserons aux mobilisations des régions.

services centraux du ministère de l'Education nationale définissent les équipements nécessaires à une filière d'enseignement lorsque celle-ci est créée ou refondée, elles n'impliquent pas que des listes précises d'équipements soient fournies aux conseils régionaux, ce qui a pourtant eu lieu, dans des mesures diverses, comme on va le voir dans la partie suivante. La deuxième ressource à laquelle les acteurs étatiques ont recours est d'ordre normatif. Elle justifie la lecture des lois de décentralisation des acteurs étatiques par la capacité exclusive de l'Etat à agir au nom de l'intérêt général, et à défendre certaines valeurs, l'égalité, notamment territoriale, en premier chef (Van Zanten, 2006 : 178). Les acteurs du ministère de l'Education nationale se prévalent, de plus, d'une compétence exclusive en matière de pédagogie¹, comme on l'a déjà vu, c'est-à-dire d'une compétence exclusive à édicter des normes relatives aux équipements pédagogiques. Ces ressources sont mises en œuvre par un mode d'action principal, qui est l'imposition et la contrainte, ce que l'on va montrer lors de l'étude des mobilisations régionales.

L'intérêt que les acteurs étatiques du ministère de l'Education nationale ont à se mobiliser pour intervenir sur le versant pédagogique des politiques régionales d'éducation peut être compris comme tenant à la préservation de leur monopole en matière de pédagogie et, plus largement, du monopole de leur capacité à assurer le bien commun sur les questions d'éducation. L'intérêt que présentent ces mobilisations est donc de viser la stabilisation de leur position dominante dans le secteur éducatif. Cette position dominante permettrait d'expliquer le recours au mode d'action par la contrainte et l'imposition. Ce mode de relation, basé sur une hiérarchie claire, est en effet un mode de fonctionnement privilégié au sein du ministère de l'Education nationale (Van Zanten, 2006 ; Toulemonde, 1988). La position dominante des acteurs du ministère de l'Education nationale sur le plan normatif permet aussi d'expliquer le recours à la ressource normative selon laquelle

¹ Cette conception est défendue par les acteurs centraux et déconcentrés du ministère de l'Education nationale. Elle l'est aussi au sein des établissements par les personnels enseignant. Le projet avorté de manuel en ligne du conseil régional du Centre illustre ce fait. En 2003, après une phase d'orientation et de définition par un comité de pilotage, le conseil régional a développé un e-manuel, dont l'objectif était de fournir en ligne un manuel pour les cours d'éducation civique, juridique et sociale (ECJS). Des textes étaient proposés, et des renvois à des liens gratuits vers des sources documentaires disponibles en ligne étaient indiqués. Malgré le soutien des inspecteurs pédagogiques régionaux, du recteur et des dix proviseurs des lycées participant au comité de pilotage, cette initiative du conseil régional s'est heurtée à l'opposition très forte de la communauté enseignante. « *Les profs nous ont reproché de nous mêler de ce qui ne nous regardait pas. Les documentalistes n'ont pas été en reste, au nom du fait que c'est leur boulot de s'occuper des sources documentaires. Il y a eu un rejet total car les équipes enseignantes ont eu l'impression d'une ingérence du conseil régional dans les questions de pédagogie. On en a tiré une règle d'or : ne jamais donner l'impression de faire à la place des profs !* » (Entretien n°21).

l'Etat est le seul à pouvoir assurer le bien commun dans le secteur. Le recours à cette ressource normative est ainsi tout à la fois l'expression et la justification de cette position dominante des acteurs étatiques.

On a donc montré que les acteurs étatiques tentent, notamment à partir de leur lecture des lois de décentralisation, d'établir une frontière entre les versants matériels des politiques régionales d'éducation, où ils n'essaient pas d'intervenir sur la période d'étude, à l'exception des premiers mois, et leur versant pédagogique, au sujet desquels ils se mobilisent pour se réserver un droit d'intervention.

L'existence de cette frontière peut être rendue plus consistante par un dernier élément. Tout à la construction et à la défense de la séparation entre ces deux versants des politiques régionales, il semble que les acteurs étatiques soient restés myopes à l'égard du troisième domaine d'intervention des politiques régionales : les actions éducatives¹. Celles-ci se sont développées en dehors des compétences formelles fixées par les lois de décentralisation, et ne relèvent ni de l'action patrimoniale des régions, ni du versant pédagogique de leur intervention, à strictement parler. On pourrait penser que c'est parce que les actions éducatives ne s'insèrent pas dans le cadre à partir duquel les acteurs étatiques appréhendent les politiques régionales d'éducation (matériel/ pédagogique) que ceux-ci n'ont mis en place aucun dispositif de recueil de données sur ces dernières². A tout le moins, on doit noter que cette absence de dispositif de connaissance contribue à prouver que le ministère de l'Education nationale ne tente pas d'intervenir sur ce versant là des politiques régionales d'éducation, selon l'argument fait plus haut sur le lien entre la mise en place de dispositifs de connaissance et la volonté des gouvernements d'intervenir.

¹ Il peut s'agir de l'aide à l'acquisition des équipements que les élèves doivent acquérir à titre personnel dans le cadre de certaines formations professionnelles, de la participation au financement de voyages scolaires, ou de l'aide à l'achat ou de la gratuité des manuels scolaires, pour les principaux. Cf. les chapitres 5 et 7.

² Pour en rendre compte, les hauts-fonctionnaires interrogés par Agnès Van Zanten invoquent une autre explication, partiellement congruente avec celle que nous proposons : la « (...) *posture de résistance passive et parfois active vis-à-vis de la décentralisation territoriale [qui] explique qu'il n'ait jamais existé d'instance nationale de coordination entre les représentants de l'Etat central dans le domaine de l'éducation et les élus, ni, (...) de procédures de collecte d'information et d'évaluation permettant d'avoir une vue d'ensemble de l'activité des collectivités territoriales* » (Van Zanten, 2006 : 200-201).

L'examen systématique des travaux rendus publics de la Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale grâce à la base de données en ligne « Acadoc »¹, ainsi que des publications du ministère le confirme. L'originalité de la publication *Géographie de l'École*, lancée en 1993, est de proposer des données à l'échelle académique ou régionale. On aurait ainsi par exemple pu s'attendre à trouver des éléments d'information sur ce versant des politiques régionales, ou à défaut sur les politiques régionales en général². Mais cela n'est pas le cas. Cette publication, depuis son lancement en 1993, propose des données sur l'environnement économique et social, les moyens et les ressources humaines par académie, les parcours scolaires et la réussite aux examens. Une partie est aussi consacrée aux « conditions de scolarisation », mais aucune donnée relative aux politiques régionales y est présentée. Cette partie détaille plutôt les effectifs par établissement par académie et propose des comparaisons entre les zones urbaines et les zones rurales, la répartition des élèves par section selon les académies, la proportion d'internes, etc.

La consultation des dossiers de travail du bureau des comptes de l'Éducation en son sein, et de deux entretiens (entretiens n°37 et n°40) avec des responsables en poste depuis plus de trente ans³ confortent le constat de l'absence de connaissances par l'État central des politiques régionales conduites hors compétences. Ainsi, la DEPP ne dispose d'aucun dispositif de suivi de l'action publique régionale, et en particulier de l'action publique régionale conduite hors compétences. Cela est vrai aussi sur le plan financier : le bureau des comptes de l'éducation de la DEPP recueille des données sur les dépenses annuelles des régions en matière d'éducation, mais sans qu'il ne soit possible d'isoler les dépenses liées aux interventions hors compétences des conseils régionaux. De plus, la consultation des dossiers de travail du bureau des comptes de l'éducation révèle que ses personnels

¹ Cette base de données rassemble sur une base quasi-exhaustive les publications de la DEPP (quels qu'aient été les noms successifs qui ont été donnés à la direction chargée des études, de la construction et du recueil de données statistiques au sein du ministère).

² L'introduction du premier numéro de *Géographie de l'École* indique en effet se proposer « (...) de décrire, rassembler et mettre en regard les principales caractéristiques régionales et académiques de notre système de formation. Les régions, correspondant le plus souvent au ressort des académies, apparaissent bien comme un niveau pertinent d'étude, puisque niveau de décision relevant de la responsabilité d'un recteur en ce qui concerne l'action de l'État, ou d'un conseil régional s'agissant des compétences dévolues aux collectivités territoriales » (Ministère de l'Éducation nationale, 1993 : 3).

³ Et ayant donc une connaissance fine des données produites, ou pas, par les services du ministère.

s'appuient sur la presse grand public¹ pour se tenir au courant des initiatives des conseils régionaux en la matière. L'absence de données systématiques connues du ministère est enfin illustrée par le fait que la chef du bureau de l'éducation a, un temps, pensé profiter de notre thèse pour lancer un questionnaire adressé à l'ensemble des régions sur ces thématiques. Le bureau a aussi profité du stage d'une élève de Master pour recueillir des informations sur les déterminants des dépenses d'éducation des régions².

Les acteurs étatiques déconcentrés ne se mobilisent pas non plus, pour ce qui les concerne, afin d'influencer l'élaboration des dispositifs d'action éducative des régions. Mais ils sont intégrés par les conseils régionaux à des comités de réflexion et/ ou de pilotage de ces dispositifs d'action publique conduit hors compétences. Ils le sont pour des raisons stratégiques, car leur participation à l'élaboration de ces dispositifs permet aux régions de les rendre recevables auprès de la communauté éducative. Toutefois, cette participation ne semble pas se traduire par une réelle influence sur les caractéristiques des dispositifs concernés³.

Ainsi, entre 1986 et 2004 en France, un certain nombre d'éléments montrent que les acteurs étatiques, et en particulier les services centraux et déconcentrés du ministère de l'Education nationale, se mobilisent pour maintenir une séparation entre les versants pédagogiques et matériels des politiques régionales d'éducation. Plus exactement, ils se mobilisent pour encadrer le versant pédagogique de ces politiques, en édictant des normes relatives aux équipements pédagogiques et des normes générales de sécurité pour les bâtiments et les équipements des lycées. Mais au-delà de cette activité de production de normes, les acteurs de l'Etat ne tentent pas d'intervenir dans le versant matériel des politiques d'éducation des conseils régionaux, à l'exception de leurs mobilisations lors de la préparation du transfert des lycées. Ils ne tentent pas non plus d'intervenir sur les actions éducatives mises en place par les conseils régionaux. Dans le cadre de leurs

¹ On a ainsi trouvé des coupures de presse tirées de *Alternatives économiques*, *Le Monde*, et *Le Monde de l'Education*.

² Jardin, Alexandra (2008), *Décentralisation et financement de la formation initiale. Quelles implications pour les régions françaises*, mémoire de Master professionnel Evaluation et analyse financière pour les collectivités territoriales, Université de Rennes 1.

³ On y revient dans plus de détails aux chapitres 6 et 7.

mobilisations, ils recourent pour cela à une ressource juridique, leur lecture des lois de décentralisation, et à une ressource normative, la légitimation de cette lecture au nom de l'intérêt général, qu'ils tentent de mettre en œuvre par l'imposition et la contrainte.

Le tableau suivant présente de manière synthétique les mobilisations des acteurs étatiques pour intervenir dans les politiques régionales d'éducation.

Tableau III-1 : Les mobilisations des acteurs étatiques en France (1986-2004)

Objets des mobilisations des acteurs étatiques	Ressources utilisées	Modes d'action
<p><u>Sur l'ensemble de la période :</u></p> <p>Maintenir la frontière entre les versants pédagogiques et matériels des politiques régionales d'éducation, c'est-à-dire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Edicter des normes générales de sécurité relatives aux équipements comme aux bâtiments des lycées. <p>Les services centraux des ministères de l'Education nationale et de la Jeunesse et des Sports sont les principaux acteurs mobilisés ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Edicter des normes relatives aux équipements pédagogiques des lycées (y compris les équipements sportifs). <p>Les inspecteurs pédagogiques régionaux et les rectorats sont les principaux acteurs étatiques mobilisés sur ce point ;</p> <p><u>En 1984-1985 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Se dégager de toute implication financière dans le versant matériel des politiques régionales, au-delà des dotations de transfert. <p>Les services centraux des ministères de l'Education nationale et de l'Intérieur, ainsi que le gouvernement sont les acteurs mobilisés.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ressource juridique : leur lecture des lois de décentralisation et de leur décret d'application ; - Ressource normative : l'Etat comme le seul dépositaire de l'intérêt général, et des compétences en matière de pédagogie. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'imposition et la contrainte (lois, décrets, outil réglementaire...).

Ainsi, contrairement à ce qu'auraient pu laisser supposer les débats vifs autour des lois de décentralisation au début des années 1980 et la réticence des acteurs centraux et déconcentrés du ministère de l'Education nationale à être dessaisis d'une partie de leurs

compétences, l'approche par les mobilisations de ces acteurs permet d'amender la représentation souvent mise en avant d'un ministère omnipotent et omniscient. Entre 1986 et 2004, les acteurs étatiques en effet ne cherchent à intervenir que sur certains versants des politiques régionales d'éducation, les autres restant en dehors de leurs connaissances et de leurs zones d'intervention.

2) En Allemagne : le *Bund* tente de déplacer la frontière des compétences formelles

Dans le cas allemand, les mobilisations du *Bund* et des acteurs fédéraux, plus généralement, pour intervenir sur les politiques régionales d'éducation dépendent largement du contexte politique général et des relations entre la Fédération et les régions, tous deux liés en partie à l'alignement partisan du gouvernement fédéral et des gouvernements régionaux. Les mobilisations de la Chancellerie, du ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche, et du Parlement national (*Bundestag*) dépendent aussi de la place de l'éducation dans le débat public. Ces éléments, qui dressent le contexte général, jouent sur l'intérêt du gouvernement fédéral à se mobiliser et sur les ressources auxquelles il recourt. On va voir que ses mobilisations sont variables dans le temps, comme, en partie, les objectifs qu'il poursuit.

Avant cela, l'encadré suivant présente l'utilisation qui a été faite des rapports publiés par le gouvernement fédéral, notamment, qui constituent un matériau important de l'analyse.

Encadré III-2 : L'utilisation des rapports dans la démonstration

L'attention accordée aux rapports publiés, en particulier, par le gouvernement fédéral allemand a un point de départ empirique : ses mobilisations pour tenter d'intervenir sur les politiques régionales d'éducation semblaient souvent reposer sur la publication de rapports. Malgré l'absence de travaux méthodologiques, et plus généralement de réflexions collectives sur l'usage des rapports dans l'argumentation en sociologie de l'action publique (Dupuy, Pollard, 2009), nous avons tenté d'organiser leur utilisation autour de trois questions principales.

La première porte sur le contenu des rapports et sur la réalité qu'ils présentent et construisent. A la lecture d'un rapport du gouvernement fédéral, on s'est ainsi interrogée, notamment, sur la présentation des systèmes scolaires régionaux qui y est développée, sur les problèmes qui y sont identifiés et sur les diagnostics qui y sont posés.

La deuxième question s'intéresse à la mobilisation dont la publication du rapport est le support. Que permet-elle de dire sur les objectifs visés par l'acteur mobilisé, sur ses ressources et ainsi sur le rapport de force plus général dans lequel s'insère la publication du rapport ?

La troisième question concerne les effets de la publication des rapports. On s'est intéressée à leur circulation et à leurs effets politiques. Ceux-ci sont, au moins, de deux ordres : les contre-mobilisations d'acteurs auxquelles leur publication peut conduire, et les effets sur l'action publique de cet ensemble de mobilisations, en partie portées par des rapports.

a) Influencer les réformes des politiques scolaires régionales et entériner une acception élargie de ses compétences scolaires (1969 – milieu des années 1970)

A la suite de la réforme constitutionnelle de 1969 et jusqu'au milieu des années 1970, le gouvernement fédéral s'est mobilisé pour influencer les réformes des politiques scolaires régionales. Il s'est mobilisé dans ce but à partir de sa compétence de planification scolaire, partagée avec les régions. Il s'est aussi, en parallèle, mobilisé en dehors de cette compétence. Le contexte de l'époque se caractérise par un consensus partisan sur l'importance des questions d'éducation¹ et par un degré élevé de consensus et de coopération dans les relations entre le *Bund* et les régions. La période se caractérise enfin par une croyance importante dans la capacité de la planification à orienter l'action publique² (Raschert, 1980, Furck, 1998). Dans ce contexte, l'étude des mobilisations du gouvernement fédéral permet de montrer que : « *It was important for the federal government to interpret generously the responsibility it had gained in order to make*

¹ L'accord prévalait entre les partis politiques, non seulement entre la *SPD* et la *FDP*, membres de la coalition gouvernementale, mais aussi avec la *CDU* qui soutenait la stratégie d'implication du niveau fédéral dans le domaine scolaire (Raschert, 1980 ; Furck, 1998).

² La période est souvent décrite comme étant celle de l'euphorie planificatrice (*Planungseuphorie*).

definite progress as compared with previous limited achievements in coordination made by the KMK and in order to promote certain education policies” (Mäding, 1989 : 123).

La compétence de planification scolaire du gouvernement fédéral a été son premier support de mobilisation à cette période. Plus exactement, c’est par son intervention au sein de la Commission Etat-régions pour la planification de l’éducation et le soutien à la recherche (*Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung - BLK*) qu’il a tenté d’influencer les développements des politiques scolaires des régions. Cette commission a été créée en juin 1970 sur la base d’un accord administratif entre les régions et le niveau fédéral pour faciliter l’exercice conjoint de leur responsabilité de planification scolaire.

Encadré III-3 : La composition et le fonctionnement de la Commission Bund-Länder pour la planification de l’éducation et le soutien à la recherche (BLK)

La *BLK* est organisée en trois niveaux. A sa tête se trouve la Commission à proprement parler, qui est composée des ministres et des secrétaires à l’éducation et à la recherche des régions et du gouvernement fédéral, du ministère fédéral des Finances et d’autres ministères fédéraux (sept sont au total représentés). Les décisions de la Commission sont préparées au sein de comités (le comité pour le Plan général de l’éducation, le comité pour le budget de l’éducation, le comité pour le soutien à la recherche, et le comité pour l’innovation dans le domaine scolaire). Les ministères régionaux des finances ne sont pas représentés au sein de la commission, mais ils participent jusqu’en 1985 au travail de la *BLK* par l’intermédiaire du comité pour le budget de l’éducation. Ces comités sont composés des directeurs concernés des administrations de l’éducation et de la recherche des régions et du gouvernement fédéral. Enfin, le travail de détail sur toutes les questions du ressort de la *BLK* est réalisé au sein de groupes de travail, auxquels participent les sous-directeurs et les chefs de bureau des ministères régionaux et fédéraux concernés.

Chacune des 11 régions possède une voix tandis que le gouvernement fédéral en détient 11, qu’il ne peut utiliser qu’en une seule fois. Chaque décision se prend à la majorité des $\frac{3}{4}$, soit 17 voix, ce qui correspond aux voix du *Bund* ajoutées à celles de la majorité des régions. La possibilité formelle d’exprimer l’opposition d’une minorité existait. La Commission ne formule que des recommandations. Les décisions contraignantes ne peuvent être prises que par les chefs de gouvernement des régions et du *Bund*. Dans ce cas, ce dernier ne possède qu’une voix car il est représenté uniquement par le Chancelier. Là aussi les décisions se prennent à la majorité des $\frac{3}{4}$. Les décisions prises dans ce cadre ne sont contraignantes que pour les chefs de gouvernement les ayant votées.

Pour préparer ses plans, la *BLK* doit chercher la coordination avec d’autres institutions, en particulier la conférence des ministres régionaux des finances et le *Finanzplanungsrat*. De plus, la préparation et la mise en œuvre des décisions de la *BLK* dépendent des processus de décision dans les cabinets et les parlements respectifs des régions et du *Bund*.

Sources : (Mäding, 1989 ; Raschert, 1980 ; Leschinsky, 2003).

La tâche assignée à la *BLK* à sa création était de produire un Plan cadre pour l'éducation de long terme (*Rahmenplan*) et un Plan budgétaire commun pour l'éducation. Ces objectifs illustrent l'optimisme de la période, le tout formant le Plan général de l'éducation (*Bildungsgesamtplan*). « *It illustrated the belief that intergovernmental and financial conflicts, and the partisan political conflicts inextricably connected with them, were reconcilable* » (Mäding, 1989 : 120).

Pour le gouvernement fédéral, la *BLK* présentait l'intérêt d'être *a priori* en mesure d'imposer une forme de pilotage concurrente de celle détenue par la *KMK*, la Conférence des ministres régionaux de l'éducation, où il ne dispose d'aucun droit de participation (Mäding, 1994). En 1970, cela semblait possible. En effet, lors des travaux préparatoires du premier Plan cadre, un certain consensus régnait sur les objectifs à atteindre entre la Fédération et les régions, les partis politiques, mais aussi parmi les partisans de l'expansion éducative (le « parti de l'éducation ») comme des tenants de la rigueur budgétaire (le « parti des finances ») (Mäding, 1989, 1994). Il s'agissait notamment d'ajuster les systèmes scolaires aux demandes individuelles, d'accroître les taux de scolarisation, ainsi que les moyens consacrés à l'éducation.

Le bon fonctionnement de la *BLK* et sa capacité à produire la planification prévue était donc cruciaux pour les projets du gouvernement fédéral. C'est dans cette perspective que l'on peut interpréter la création par ce dernier d'une cellule de coordination. Elle devait lui permettre de faire passer ses objectifs en dépit des nombreux ministères fédéraux impliqués dans les négociations (Raschert, 1980). C'est aussi en ce sens que l'on peut comprendre pourquoi le gouvernement fédéral a défendu le principe d'une planification précise reposant sur des objectifs contraignants pour les régions lors des négociations du premier Plan de la *BLK*. Ainsi, contre les objectifs exprimés sous forme de « fourchettes », ce qui était souhaité par les régions, le *Bund* a plaidé en faveur de valeurs cibles, sous la forme d'un chiffre unique (Mäding, 1994).

Dans le cadre de cette première mobilisation, le *Bund* a utilisé une ressource juridique, à savoir une lecture extensive des dispositions constitutionnelles sur la compétence de planification scolaire. Le mode d'action par lequel cette ressource a été mise en œuvre était les négociations au sein de la *BLK* lors de la préparation de son premier plan.

Pendant la même période, la Fédération a aussi tenté d'influencer le développement des systèmes scolaires régionaux en dehors de l'exercice de la compétence de planification scolaire, en prenant l'initiative de proposer des lignes directrices visant à orienter leurs réformes. En effet, après les élections législatives d'octobre 1969 qui conduisent à l'élection du premier chancelier *SPD* de l'histoire de la République fédérale, Willy Brandt, l'éducation est placée au centre de la politique du gouvernement fédéral, « *alors même que la Fédération ne possédait que peu de compétences en la matière à l'origine* » (Mäding, 1994 : 157). Dans sa déclaration de politique générale, le Chancelier déclare ainsi : « *L'éducation et la formation continue, la science et la recherche sont en tête des réformes qu'il s'agit pour nous d'entreprendre* » (cité par Anweiler, 2006 : 713). Le changement de nom et l'élargissement des tâches du ministère fédéral, jusque-là chargé de la recherche scientifique, en un ministère désormais chargé de l'éducation et de la science, illustrent ce tournant.

En 1970, le gouvernement fédéral publie son *Rapport sur la politique d'éducation (Bericht zur Bildungspolitik)*¹. Sur la base des points de vue normatifs et des recommandations générales du Plan structurel rendu public quelques mois auparavant par le Conseil allemand de l'éducation², il y présente sa conception du développement du système scolaire. Plus exactement, il y développe un plan de réforme générale, des jardins d'enfants à la formation des adultes. Il prend pour point de départ les systèmes scolaires régionaux existants et leur adresse deux reproches principaux. Ils ne permettraient ni de garantir le droit de chacun à l'éducation et à la formation, ni de répondre aux besoins de modernisation et de démocratisation de la période. Ce rapport propose *a contrario* d'assigner comme objectif premier à la réforme la mise sur pied d'« *un système de formation démocratique, efficace et capable de changements, qui permette à chaque citoyen d'accéder à une éducation personnelle, professionnelle et politique, du jardin d'enfant à la formation continue* » (cité par Anweiler, 2006 : 714). Sur cette base, le gouvernement fédéral suggère d'instaurer un système de *Gesamtschulen*, en

¹ Ce rapport est aussi connu sous le nom de « Rapport de 1970 sur l'éducation » (*Bildungsbericht 70*).

² Le Plan structurel (*Strukturplan*) du Conseil allemand de l'éducation, rendu public en 1970, est le premier travail de cet organisme consultatif qui réunit les régions et le *Bund*. Le Conseil vise à produire des recommandations formulées sur la base de consensus (cf. chapitre 2). Pour des raisons liées au mode de fonctionnement du Conseil, le Plan développe des recommandations formulées de manière très générale. Celles-ci concernent notamment l'unification de la formation en *Grundschule* (sans qu'il ne soit proposé de remettre en cause la fragmentation ternaire du système scolaire) et l'introduction d'un cycle d'orientation en classes 5 et 6 (*Orientierungsstufe*).

remplacement de l'organisation ternaire traditionnelle des systèmes scolaires. Cette proposition est très innovante et radicale dans le contexte de l'époque.

La mobilisation de la Fédération par l'intermédiaire de la publication du *Rapport sur la politique d'éducation* repose sur une ressource juridique, c'est-à-dire une lecture extensive de ses nouvelles compétences en matière scolaire. Dans le *Rapport* est en effet souligné, sur la base de l'article 91b de la Loi fondamentale qui stipule que les régions et le *Bund* peuvent coopérer sur la base de conventions pour améliorer l'efficacité des systèmes d'enseignement, que le *Bund* souhaitait exercer de manière extensive ses compétences en matière scolaire. Mais la mobilisation s'appuie aussi sur une ressource normative, qui en fait le détenteur exclusif de la capacité à réaliser les intérêts définis à l'échelle nationale (Mäding, 1989). Cette ressource vise à légitimer les propositions formulées dans le rapport, et plus fondamentalement sa tentative d'intervention sur les politiques régionales sur une de leurs dimensions, la structure des systèmes scolaires régionaux, qui est très éloignée de la compétence de planification scolaire. Le mode d'action par lequel ces deux ressources sont mises en œuvre consiste en une prise de position publique, par l'intermédiaire de la publication d'un rapport. Celui-ci s'adresse en premier lieu à l'opinion (Hassenteufel, 2008).

b) Obtenir une révision de la répartition des compétences scolaires (1978)

A la fin des années 1970, la Fédération se mobilise de nouveau, cette fois pour obtenir une révision de la répartition des compétences scolaires. Le contexte a beaucoup changé depuis la première moitié des années 1970. La confiance dans la planification, ainsi que le consensus inter-partisan concernant l'implication du *Bund* dans le domaine scolaire se sont effrités. La récession économique qui frappe l'Allemagne, comme l'ensemble des pays européens, a conduit les hommes politiques à souligner les coûts de certaines des réformes proposées dans les Plans publiés durant la première moitié des années 1970.

Le gouvernement fédéral rend public en 1978 un rapport intitulé *Rapport du gouvernement fédéral sur les problèmes structurels de l'organisation fédérale de l'éducation*¹. Dans ce rapport, il s'agit pour le *Bund* d'obtenir une révision des

¹ *Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems*

compétences scolaires en sa faveur, en identifiant et en soulignant les insuffisances de l'organisation fédérale de l'éducation. Les noms qui lui ont été donnés par la presse, le *Rapport des insuffisances*¹ ou le *Rapport sur le fédéralisme*², l'indiquent. Selon Heinrich Mäding, ce rapport est la première tentative systématique du gouvernement fédéral pour caractériser les différences dans la régulation des politiques scolaires des régions (Mäding, 1989), en matière de durée de la scolarité obligatoire, de passage d'un type d'école à un autre, de diplômes ou de formation des enseignants. De cette description et des inquiétudes des citoyens, « *qui ne comprennent pas que leurs enfants soient défavorisés scolairement et professionnellement, parce qu'il n'existe pas de conditions identiques à l'échelle nationale pour ce qui concerne l'enseignement dans notre pays* » (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 1978 : 5), le rapport tire des conclusions sur le système de prise de décision

Selon le rapport, l'objectif central des systèmes éducatifs étant de garantir « *un minimum d'égalité des chances, de comparabilité dans l'offre de formation, dans le droit de choisir librement le lieu de cette formation et dans le fait de circuler librement* » (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 1978 : 5), des règles structurelles, adoptées à la majorité et mises en œuvre par l'ensemble des régions sont nécessaires. La pratique existante d'accords gouvernementaux entre les régions, ou entre les régions et la Fédération, présenterait deux problèmes principaux empêchant la réalisation de cet objectif. Le premier est l'absence de contrôle de la part des parlements régionaux, et donc de légitimation parlementaire des accords. Les parlements n'auraient en effet pas d'autre choix que celui d'acquiescer aux décisions et aux accords signés par les gouvernements régionaux. Le second porte sur le fait que l'uniformité dépendrait de la conclusion d'accords entre les gouvernements, ne pouvant être adoptés qu'à l'unanimité, selon les règles de fonctionnement de la *KMK*, et étant ensuite soumis à l'interprétation de chacune des régions. Contrairement ainsi aux objectifs affichés, l'homogénéité de la mise en œuvre des décisions ne serait pas effective. Le gouvernement fédéral conclut cette analyse en soulignant que les problèmes rencontrés ne peuvent être résolus par la répartition actuelle des compétences. « *Dans un système éducatif fédéral, l'engagement et la compétition des régions pour améliorer l'école sont aussi nécessaires que des conditions cadres homogènes à l'échelle nationale. Ces décisions structurelles unifiées ne*

¹ *Mängelbericht*

² *Föderalismusbericht*

peuvent donc avoir pour objectif de faire adopter certaines politiques de façon unilatérale par des moyens centralisés, ou d'en empêcher l'adoption. Les réflexions sur la répartition des compétences doivent viser en premier lieu la capacité de l'ordre fédéral à être fonctionnel en désenchevêtrant les responsabilités et en révisant leur répartition entre la Fédération et les régions, ainsi qu'en favorisant des processus de décision transparents » (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 1978 : 5-6). Le gouvernement fédéral défend ainsi la nécessité d'instaurer sous son égide des dispositions unifiées à l'échelle nationale dans un certain nombre de domaines, comme la durée de la scolarité obligatoire, la réglementation des passages dans les classes et les cycles supérieurs, les contenus de la formation professionnelle, et la formation des enseignants.

La publication du rapport de 1978, que l'on peut interpréter comme une mobilisation du gouvernement fédéral, repose sur une ressource juridique distincte de celle utilisée dans les mobilisations du début des années 1970. Il y développe en effet une lecture extensive de deux clauses générales de la Loi fondamentale, qui en font le garant exclusif de la liberté de circulation sur le territoire et de l'équivalence des conditions de vie. « *The federal government seems to have seen itself as the promoter of equal living conditions in all the Länder, despite the fact that the Constitution does not demand such equality as an end in itself but only as a means for regional mobility* » (Mädling, 1989). On note aussi que le gouvernement fédéral se fait le porte-parole des parlements régionaux, dont les droits seraient remis en question par le fonctionnement de la coordination interrégionale au sein de la KMK. Le *Bund* recourt aussi à une ressource normative qui en fait l'acteur institutionnel à même d'être le garant des intérêts nationaux, comme le bon fonctionnement démocratique des institutions. Le mode d'action auquel il recourt est la prise de position publique par la publication d'un rapport.

c) La réunification ou la révision générale des compétences ?

En prenant en charge sur le plan scolaire les conséquences de la réunification, la Fédération s'est mobilisée au tournant des années 1990 pour obtenir une révision des compétences en matière scolaire.

Dans les tous premiers mois ayant suivi la dissolution du régime communiste en République démocratique d'Allemagne (RDA), c'est en effet le gouvernement fédéral qui

a largement pris en charge la conduite de la réunification. Fin 1989, le président de la République fédérale déclare que la réunification allemande doit se faire sur la base de l'article 23 de la Loi fondamentale, qui stipule que celle-ci devait s'appliquer à toutes les parties de l'Allemagne, alors même qu'aucune institution régionale n'existait dans les territoires de l'ancienne RDA. De plus, dans le secteur de l'éducation, l'administration en place dans l'ancienne RDA s'orientait alors vers la mise en place de structures centralisées. C'est dans ce contexte qu'est adoptée en mai 1990 une disposition devant permettre d'organiser la phase de transition, jusqu'à la mise en place des administrations des « nouveaux » *Länder*, et de répondre aux demandes des parents et des élèves (Munding, 1995). La responsabilité des questions scolaires dans les territoires de l'ancienne République démocratique a ainsi été confiée au ministère central pour l'Education et la Science et des responsables régionaux ont été nommés fin 1990. Ces derniers ne constituaient pas de véritables administrations, mais bien souvent plutôt des équipes restreintes (Munding, 1995). Jusqu'à la réintroduction des structures régionales en juin 1990, les élections régionales en août 1990 et l'entrée formelle de la République démocratique dans la République fédérale ce même mois, la Fédération a donc joué un rôle important dans le versant scolaire de la réunification, en particulier par l'intermédiaire des ministères fédéraux de l'Intérieur et de l'Education. De plus, le chancelier fédéral publie en février 1993 une prise de position, où sont proposées des réflexions relatives à la diminution de la durée de la scolarité au *Gymnasium* ou l'introduction d'un examen central du baccalauréat. Pour défendre ces analyses, le *Bund* a mis en avant la nécessité de garantir l'équivalence des conditions de vie.

A côté de ce rôle joué par le gouvernement fédéral, on doit aussi prendre en compte les débats qui avaient alors lieu sur la nature de la constitution de l'Allemagne réunifiée. Pendant quelques mois en effet, il n'a pas été assuré que la Loi fondamentale de la République fédérale, et en particulier la répartition des compétences qu'elle établit en matière scolaire, serait maintenue.

Ce que l'on peut interpréter comme une mobilisation du gouvernement fédéral au début des années 1990 a donc principalement reposé sur les dispositions juridiques organisant l'intégration des régions de l'ancienne République démocratique à la République Fédérale. Le mode d'action a alors été l'exercice même de ces compétences.

Enfin, le gouvernement fédéral tente d'intervenir sur les politiques régionales d'éducation au début des années 2000 à la faveur de la publication des résultats de la première enquête PISA. Il semble viser à influencer leurs réformes. Mais ces mobilisations fédérales relèvent d'une autre dynamique que celles qui sont étudiées dans le cadre de ce chapitre, tout particulièrement parce qu'elles reposent sur l'utilisation d'une ressource de savoir. Elles sont donc étudiées dans le chapitre suivant.

d) L'absence de mobilisation en matière scolaire (années 1980 et 1990)

Si on peut donc identifier des mobilisations du gouvernement fédéral au cours des années 1970 et au début des années 1990 et 2000, on va montrer que pendant les années 1980 et 1990, le gouvernement fédéral ne tente en revanche pas d'intervenir sur les politiques régionales d'éducation.

A la fin des années 1970, non seulement le consensus entre les partis politiques et entre les régions et le *Bund* concernant l'implication de ce dernier en matière scolaire est rompu, mais aussi l'éducation n'est plus une thématique inscrite en haut de l'agenda des acteurs gouvernementaux. Enfin, la planification n'est plus un instrument de gouvernement jugé efficace¹. La politique économique et le traitement du chômage sont à cette époque, et pendant les années 1980 et 1990, les objets d'attention privilégiés des gouvernements, et en particulier du gouvernement fédéral. Ces éléments contextuels contribuent à expliquer que le *Bund* reste pendant ces années très en retrait des questions d'éducation, et tout particulièrement des questions scolaires, y compris à partir de sa compétence de planification scolaire.

A partir de 1982, le gouvernement Kohl a cherché à mettre en place de nouvelles orientations. La question de la réforme structurelle de l'éducation ne joue plus aucun rôle (Anweiler, 2008). Les « lignes directrices d'une politique éducative orientée vers l'avenir » que rend publiques le Chancelier Kohl dans sa déclaration gouvernementale du 4 mai 1983 l'illustrent clairement : « *Soutien au développement des individus et de leur personnalité ; coopération des parents et des institutions éducatives , exigence de*

¹ En 1982, le *Bund* publie un rapport sur l'état des conseils sur l'avancée du *Bildungsgesamtplan*. A cette date, la *BLK* a décidé de suspendre l'écriture du deuxième plan. On fait donc le constat d'une érosion très nette au début des années 1980 des tentatives de planification à l'échelle nationale (Mäding, 1994 ; Leschinsky, 2003 ; Furck, 1998).

performance et de qualité dans le système éducatif ; garantie des chances à l'école en laissant ouverts toutes les possibilités de formation ; adaptation de l'offre d'éducation aux demandes du marché de l'emploi ; exigence de flexibilité et de mobilité professionnelles » (cité par Anweiler, 2005 : 568). L'accent est ainsi mis, d'une part, sur la coopération étroite avec les régions et, d'autre part, sur la prise en compte des conditions économiques et d'emploi. En 1984, le gouvernement fédéral publie un rapport qui indique les tâches les plus urgentes dans le domaine éducatif. Sa lecture permet de confirmer le nouveau positionnement du gouvernement fédéral, très en retrait des questions scolaires. Ce sont l'enseignement supérieur et la formation professionnelle qui font l'objet de l'attention et de l'action publique fédérale¹. De plus, le gouvernement Kohl a progressivement diminué les moyens disponibles pour les compétences partagées, dont la planification scolaire (Anweiler, 2005). Les dépenses d'éducation du *Bund* diminuent pendant cette période (Wolf, 2006).

La même conclusion peut être tirée de l'observation de la politique fédérale à la fin des années 1980. Si en 1987, le ministère fédéral de l'éducation passe à la *FDP*, qui a souhaité développer l'attention du public à l'égard des questions d'éducation, celle-ci n'a tenu qu'une place très peu importante par rapport à la politique de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur conduite par le niveau fédéral. On peut donc caractériser la période qui s'étend de la deuxième moitié des années 1970 à la réunification comme une période où le *business as usual* prévaut (Wolf, 2006).

Il en est de même dans les années 1990, après la période où la Fédération se mobilise en matière scolaire. A cette période, le gouvernement fédéral est actif², mais tente d'intervenir et d'obtenir une révision de la répartition des compétences seulement en matière de formation professionnelle et de politique universitaire (Anweiler, 2007). Les questions scolaires n'en font pas partie. De plus, l'activité de la *BLK* décroît

¹ Le gouvernement fédéral y plaide pour l'augmentation des places d'apprentissage et l'ouverture des universités à tous. Il y reconduit aussi des points qui avaient déjà orienté son action : l'égalité des femmes et des hommes à l'école, le soutien aux élèves issus de l'immigration, l'introduction des bourses pour soutenir les études dans l'enseignement supérieur (*Bafög*). Quelques points nouveaux ont été introduits par le gouvernement, comme le soutien aux élèves doués ou le renforcement de la formation professionnelle continue. Mais ces éléments ne permettent pas de parler d'un changement de la politique du gouvernement fédéral après 1982 (Anweiler, 2005).

² On peut signaler un article signé par Helmut Kohl paru en mars 1992 dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* intitulé « La politique d'éducation pour l'Allemagne », ainsi que la publication en 1993 du *Rapport du gouvernement fédéral sur les moyens de garantir l'avenir de l'Allemagne*.

progressivement pendant ces années. Jutta Stern montre ainsi que le nombre d'actions soutenues financièrement par la *BLK* diminue fortement au cours des années 1990 (2000). L'éducation reste au second rang des préoccupations des gouvernements. Si à la fin des années 1990, à l'occasion de la campagne pour les élections législatives de 1998, la *SPD* et son candidat Gerhard Schröder mettent en avant les questions d'éducation en promettant de doubler l'investissement dédié à l'éducation et la recherche, cette thématique n'occupe pas le devant du programme et des préoccupations des électeurs.

Ainsi, un certain nombre de preuves montre que les mobilisations des acteurs étatiques allemands pour intervenir dans les politiques scolaires des *Länder* sont circonscrites aux années 1970 et au début des années 1990, et sont pas observées dans les années 1980 et dans le reste de la décennie 1990. En fonction du contexte politique général et des relations du *Bund* avec les régions dont elles dépendent fortement, certaines de ces mobilisations visent à influencer le développement des politiques régionales à partir de la compétence de planification scolaire que le *Bund* partage avec les régions. Dans ce cas, le gouvernement fédéral mobilise une ressource juridique, sa lecture de la compétence partagée de planification scolaire, à laquelle il recourt dans le cadre de négociation au sein de l'institution chargée de mettre en œuvre cette compétence. Le gouvernement fédéral se mobilise aussi pour obtenir des compétences plus étendues en matière scolaire, sur la base d'une ressource juridique, sa lecture de clause générale de la Loi fondamentale, et d'une ressource normative, qui souligne la capacité exclusive du *Bund* à garantir la liberté de mobilité sur le territoire national et l'équivalence des conditions de vie. Ces ressources sont mises en œuvre par des prises de position publiques, qui reposent sur la publication de rapports.

Le tableau suivant présente de manière synthétique ce qu'il en est des mobilisations du *Bund* pour intervenir sur les politiques régionales d'éducation à partir des années 1970.

Tableau III-2 : *Les mobilisations des acteurs étatiques en Allemagne (1969-2004)*

Objets des mobilisations des acteurs étatiques	Ressources utilisées	Modes d'action
<p><u>1969-1973</u></p> <p>- Influencer le développement des politiques régionales, leurs politiques de réforme à partir de leur compétence de planification scolaire, au sein de la <i>BLK</i> ;</p> <p><u>1969-1978, début des années 1990 et 2000</u></p> <p>- Obtenir des compétences plus étendues en matière scolaire ; Entériner une lecture élargie de la compétence de planification scolaire..</p> <p>La Chancellerie, le <i>Bundestag</i> et le ministère fédéral de l'Education et de la Recherche sont les principaux acteurs étatiques mobilisés.</p>	<p>- Ressources juridiques : leur lecture de la compétence partagée de planification scolaire avec les <i>Länder</i> (article 91a de la Loi fondamentale) ; leur lecture de clauses générales de la Loi fondamentale, selon lesquelles le <i>Bund</i> est le garant de la liberté de mobilité sur le territoire national, et de l'équivalence des conditions de vie.</p> <p>- Ressource normative : la capacité du <i>Bund</i> à assurer et réaliser les intérêts nationaux.</p>	<p>- Négociation au sein de la <i>BLK</i> ;</p> <p>- Prise de position publique, par la publication de rapports.</p>

*

Au terme de l'analyse du premier temps du mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat, on a montré que les tentatives d'intervention de l'Etat sur les politiques régionales d'éducation peuvent être interprétées en France et en Allemagne en termes de mobilisation. La répartition formelle des compétences est, on l'a vu, faiblement indicative des domaines des politiques régionales où les acteurs étatiques tentent d'intervenir. Dans les deux cas, ces derniers mobilisent des ressources juridiques, qui sont centrales dans leur mobilisation, mais aussi des ressources normatives.

On a aussi montré que l'Etat dans les deux cas ne tente pas d'influencer l'ensemble des politiques régionales d'éducation. A certains égards, le *Bund* tente d'intervenir sur des versants plus larges dans les années 1970 que ne le fait le ministère de l'Education

nationale. Au premier abord, cela a à voir avec la répartition formelle des compétences : le *Bund* détient une compétence partagée de planification scolaire, qui porte *a priori* sur une partie importante, voire la totalité, des politiques régionales, tandis que le ministère de l'Education nationale dispose de compétences formelles qui ne lui permettent d'intervenir que sur certains versants des politiques régionales. Mais l'explication réside plutôt dans l'usage politique que les acteurs étatiques font de la répartition formelle des compétences inscrites dans les dispositions législatives ou constitutionnelles plus généralement.

Ce ne sont ainsi pas tant les domaines des politiques régionales où l'Etat se mobilise pour intervenir qui permettent de distinguer les mobilisations de l'Etat en France et en Allemagne que les motifs des choix de ces domaines d'intervention et les modalités des mobilisations. Les acteurs étatiques français semblent en effet se mobiliser pour intervenir sur les versants des politiques régionales qui lui permettent le mieux de conforter leur position de régulateur normatif du secteur de l'éducation, et délaissent les domaines d'intervention, les politiques patrimoniales qui pourraient être préjudiciables à leurs propres intérêts, financiers en l'espèce. Les choix des acteurs étatiques allemands paraissent en revanche beaucoup plus contraints, par le contexte politique général et les relations qu'ils entretiennent avec les *Länder*. Si l'Etat français semble ainsi choisir les domaines des politiques régionales pour lesquels il se mobilise, l'Etat allemand semble, pour sa part, se mobiliser pour intervenir là où il le peut.

Ce premier résultat permet ainsi d'amender certaines conclusions sur l'incapacité du ministère de l'Education nationale à orienter son développement, d'une part, et sur la capacité du *Bund* à accaparer les domaines de compétences des régions. Dans le cas français, des travaux insistent en effet sur les difficultés des acteurs du ministère de l'Education nationale à se positionner dans le nouveau contexte des années 1980, caractérisé par la décentralisation, une déconcentration renforcée et la territorialisation de certaines dimensions des politiques éducatives¹. Ils insistent sur l'absence de vision stratégique d'ensemble et sur la faible capacité du ministère à intégrer les différents versants de ces activités (Van Zanten, 2006 ; Dutercq, 2000 ; Legrand, 2000). Pour ce qui concerne le traitement de la décentralisation, et des transferts de la responsabilité des établissements scolaires aux conseils régionaux et généraux, les choix d'intervention du

¹ On pense en particulier à la politique des Zones d'éducation prioritaires et aux dispositifs éducatifs de la politique de la ville.

ministère peuvent pourtant être interprétés comme relevant d'un positionnement stratégique qui sert les intérêts du ministère : préserver son monopole pédagogique, tout en décentralisant des charges financières importantes. Dans le cas allemand, la plupart des travaux sur l'évolution du système fédéral insistent sur le fait que l'introduction de compétences partagées par la réforme constitutionnelle de 1969 a conduit à un enchevêtrement accru des compétences fédérales et régionales de politique publique (Raschert, 1980 ; Leschinsky, 2003). L'examen de la temporalité des mobilisations de l'Etat pour intervenir sur les politiques régionales apporte un premier élément de contestation de ces analyses. Celui-ci ne tente en effet pas d'intervenir sur les politiques scolaires régionales pendant les années 1980 et 1990.

B) Les contre-mobilisations régionales

Les acteurs régionaux ne sont pas les réceptacles passifs des tentatives d'intervention de l'Etat. L'étude des mobilisations des régions françaises et allemandes en réaction aux mobilisations des acteurs étatiques conduit à souligner qu'elles jouent de la répartition formelle des compétences, en en faisant eux-aussi un objet et une ressource de leurs mobilisations.

On va montrer comment les mobilisations étatiques suscitent les contre-mobilisations, collectives ou individuelles, des régions. Celles-ci constituent le deuxième temps du mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat.

1) En France : des mobilisations régionales collectives et individuelles

Entre 1985 et 2004, les régions françaises ne contestent pas la légitimité de l'Etat à formuler des recommandations portant sur le versant pédagogique de leurs politiques d'éducation. Elles contestent en revanche, à la fois collectivement et individuellement, la lecture que font les acteurs étatiques de la frontière entre leurs versants pédagogique et matériel et leur désengagement du versant matériel. On va d'abord s'intéresser aux mobilisations collectives des conseils régionaux, avant de se tourner vers leurs mobilisations individuelles.

a) Les mobilisations collectives, à l'échelle nationale, contre le transfert jugé indu de charges financières (1985, 1992, 1993, 1995)

Un premier ensemble de mobilisations régionales émerge d'une réaction collective aux mobilisations de l'Etat pour se dégager des implications financières du versant matériel des politiques régionales, tout en édictant des normes générales de sécurité pour les bâtiments et les équipements pédagogiques des lycées. Organisées par l'organisme de représentation des intérêts des régions face à l'Etat¹, ces mobilisations collectives s'articulent autour de deux enjeux : le refus d'assumer sans dotations de compensation supplémentaires les charges financières nées de politiques défaillantes de l'Etat conduites dans la période précédant la décentralisation ; et le refus de prendre en charge sans allocations financières complémentaires la mise en œuvre de normes de sécurité très exigeantes pour les bâtiments et pour les équipements pédagogiques.

Sur la période étudiée, quatre mobilisations régionales de ce type peuvent être observées. En 1985², les conseils régionaux se mobilisent autour de l'Association Nationale des Elus Régionaux (ANER) pour que soit inclus un critère de besoin à la définition de la dotation de transfert au titre de l'investissement (DRES). En 1992, les régions se mobilisent collectivement autour de la question du financement de la remise à niveau et de l'utilisation des équipements sportifs. En 1993, leurs mobilisations portent sur le financement de la mise en sécurité des bâtiments et des équipements des lycées³. Enfin, en 1995, les régions se mobilisent collectivement autour du financement de la mise

¹ Le nom de l'organisation de représentation des intérêts des régions a évolué au cours des 30 dernières années : d'abord Association nationale des élus régionaux (ANER), puis Association des présidents de conseils régionaux (APCR) de 1992 à 1998, et depuis cette date, Association des régions de France (ARF).

² Les dates indiquées correspondent au début de la mobilisation collective des conseils régionaux, qui se sont ensuite étendues sur plusieurs années, dans certains cas.

³ Cette mobilisation a principalement concerné la mise aux normes de sécurité des équipements utilisés dans les sections professionnelles, les machines-outils. Produit de la transposition d'une directive européenne, les régions disposaient d'un délai très court pour faire l'inventaire dans chacun des lycées des machines-outils demandant la mise aux normes et pour opérer la mise aux normes ou acquérir de nouveaux équipements. Cela a constitué un premier motif de mobilisation. L'ampleur des coûts engendrés par la mise aux normes en a été un second. La mobilisation collective des régions s'est organisée autour de la notion de « charges nouvelles », non compensées par les dotations de transfert. Nous nous y attardons dans la suite. Dans le cadre de cette mobilisation, les régions demandent des dotations exceptionnelles leur permettant de couvrir ces coûts.

en œuvre des normes concernant le désamiantage des bâtiments scolaires¹. Les deux premières mobilisations collectives sont étudiées dans le détail afin d'identifier les caractéristiques de ce premier type de mobilisations régionales.

Commençons par la mobilisation collective des conseils régionaux en 1985. On a vu dans la partie précédente que le ministère de l'Intérieur, à la fois le ministre et les services déconcentrés, se sont mobilisés à cette période pour omettre dans les procès-verbaux de mise à disposition des établissements scolaires aux régions la partie consacrée à l'état de leurs bâtiments et à l'évaluation des coûts de leur remise à niveau. On peut montrer que cela suscite la mobilisation collective des conseils régionaux en 1985 pour obtenir du ministère de l'Intérieur que les évaluations des coûts de la remise à niveau des bâtiments des lycées soient effectivement réalisées au moment de la rédaction et de la signature des procès-verbaux de mise à disposition. En effet, dans un courrier adressé au ministre de l'Intérieur, le président de l'ANER, Michel Giraud, alors président du Conseil régional d'Ile de France, insiste sur les dispositions de l'article 19 de la loi du 7 janvier 1984, qui organisent l'évaluation de la remise en état des biens meubles et immeubles mis à la disposition des collectivités. Reprenant l'argument invoqué par le ministre de l'Intérieur selon lequel l'évaluation des coûts de la remise à niveau des bâtiments et des équipements des lycées ne présenterait qu'un intérêt limitée pour les collectivités, le président de l'ANER signale : *« Vous pouvez ajouter que ce ne serait surtout pas l'intérêt de l'Etat responsable de la dégradation générale du patrimoine scolaire. Vous semblez également suggérer aux Régions et aux Départements que la dissimulation de l'ampleur du désastre aux intéressés directs, familles, élèves, enseignants, les mettront à l'abri de revendications ultérieures trop bien justifiées : je tiens à vous assurer que si les collectivités locales sont prêtes à assumer pleinement leurs responsabilités futures, elles exigent que la décentralisation soit opérée dans la clarté. Ne comptez pas sur elles pour dissimuler la réalité »*².

¹ Dans ce cas aussi, la notion de « charges nouvelles » est au centre de la mobilisation collective des régions. Par l'intermédiaire de l'APCR, les régions soulignent collectivement les coûts induits par le respect de cette norme de désamiantage, qui ne sont pas compensés par les dotations de transfert telles qu'elles sont définies. Dans le cas de cette mobilisation aussi, les régions demandent des dotations exceptionnelles leur permettant de compenser les coûts.

² Lettre du président de l'ANER adressée à Pierre Joxe, datée du 9 avril 1985. Archives du Conseil régional du Centre, carton 3797.

L'enjeu de l'évaluation des coûts de remise en état semble être pour les conseils régionaux d'obtenir l'introduction d'un critère de besoin dans le calcul de la dotation de transfert relative à l'investissement (DRES). « *Il faudrait que la loi assure que la dotation d'investissement évoluera bien en fonction des besoins objectivement constatés dans chaque région et notamment en fonction des prévisions établies pour les travaux de reconstruction, et maintenance et de renouvellement des équipements lors de la prise en charge des établissements* »¹. Le montant de la DRES tel qu'il est déterminé annuellement dépend de la DRES des deux années précédentes². Si les besoins respectifs des régions étaient pris en compte dans son calcul, les conséquences de la politique de l'Etat dans la phase précédant la décentralisation, diverses selon les régions³, seraient en partie assumées par les acteurs étatiques, par l'intermédiaire des dotations de décentralisation.

Sur la base de cette première mobilisation collective des régions, il semble qu'il s'agisse pour les régions françaises de refuser d'assumer sans aide spécifique de l'Etat les charges financières liées à des politiques de l'Etat défaillantes. L'intérêt des régions à se mobiliser collectivement est donc d'abord financier. L'ANER met ainsi en place des activités de *lobbying*, c'est-à-dire des « *mode[s] d'action direct dans une logique d'influence* » (Hassenteufel, 2008 : 178), adressées au ministère de l'Intérieur, et au cours desquelles des ressources juridiques sont mises en avant.

Poursuivons par l'étude de la mobilisation collective des conseils régionaux français autour de la question des équipements sportifs au début des années 1990. On va voir que les caractéristiques de la mobilisation de 1985 sont aussi pertinentes pour la décrire.

¹ Extrait de « Eléments pour le projet de lettre du président Michel Giraud au ministre de l'Intérieur relatif au transfert des lycées », document interne de l'ANER, daté du 14 septembre 1984. Archives du Conseil régional du Centre, carton 3797.

² « *Les crédits de paiement (...) de la DRES correspondent, pour une année n donnée, à 42% des autorisations de programme de l'année n, 35% de celles de l'année n-1 et 23% de celles de l'année n-2* » (CCEC, 1999 : annexes, p. 5). La DRES est ensuite répartie entre les régions en fonction des surfaces développées hors œuvre totale des bâtiments (SDHO) (pour 40% de son montant), et en fonction des effectifs actuellement scolarisés (pour 20%). Elle est aussi répartie en fonction de données prospectives relatives à l'évolution de la population scolarisables : les naissances dans les 10 années précédentes (pour 25%) et les retards de scolarisation (pour 15%).

³ Cf. chapitre 4.

Quelques éléments doivent être apportés pour décrire le contexte de cette mobilisation collective. De manière générale avant la décentralisation, les établissements scolaires utilisaient des équipements sportifs municipaux. Le transfert des lycées aux régions n'a donc pas affecté leur situation. Dans certains cas toutefois, les équipements sportifs étaient intégrés aux établissements scolaires. Ils ont alors été transférés aux collectivités en même temps que les lycées. Ils ont été inscrits dans les procès-verbaux de mise à disposition, et les conseils régionaux en sont devenus responsables lors du transfert des établissements scolaires. Après la décentralisation par conséquent, lorsque les équipements sportifs étaient intégrés aux établissements scolaires, la dotation de fonctionnement que leur attribuaient les conseils régionaux a été augmentée, selon des modalités et des montants divers dans chaque région, afin que les établissements prennent en charge les dépenses de fonctionnement liées à ces équipements sportifs. Mais dans la majorité des cas, lorsque les équipements sportifs utilisés étaient de la propriété de la commune, des conventions d'utilisation ont été signées par la municipalité, les établissements scolaires et éventuellement la collectivité responsable, sans qu'aucune rétribution financière ne soit versée aux communes par les conseils régionaux ou par les établissements.

Le cas de la région Centre permet d'illustrer cette situation, qui semble typique de la plupart des régions françaises. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement afférentes aux équipements sportifs municipaux ont en effet été laissées à la charge des communes par le conseil régional. Le raisonnement qui était tenu par le responsable du service des lycées de l'époque paraît permettre d'expliquer la situation en région Centre, comme dans la plupart des régions. Pour justifier l'utilisation gratuite des équipements sportifs municipaux, ce dernier mettait en effet en avant le fait que les communes avaient retiré de nombreux avantages financiers des transferts des établissements scolaires du second degré aux conseils régionaux et généraux (Entretien n°18). Selon ce responsable administratif, celles qui participaient aux dépenses de fonctionnement des établissements scolaires s'en sont trouvées déchargées avec la décentralisation. Les communes n'ont, en outre, plus eu à participer financièrement aux opérations de construction et de maintenance des lycées, participation, qui s'élevait en région Centre de 20 à 40% du coût total¹.

¹ Archives du Conseil régional du Centre, carton 3594, « Note à l'attention de monsieur le Président du conseil régional », 9 avril 1987.

Mais la situation évolue au début des années 1990, lorsque la question des équipements sportifs est constituée en enjeu d'action publique par le mouvement lycéen de 1990-1991¹. Les lycéens critiquent l'état des gymnases et celui des équipements sportifs, plus généralement. Ils regrettent qu'ils soient en mauvais état et qu'ils ne soient pas adaptés à l'enseignement de l'éducation physique et sportive² (Borredon, 1995).

Dans ce contexte, caractérisé par une forte médiatisation des revendications lycéennes, les acteurs étatiques centraux agissent, et il semble que cette intervention puisse être interprétée comme une mobilisation visant à s'assurer du respect de la frontière entre le versant pédagogique et matériel des politiques régionales d'éducation, et plus exactement du fait que les conseils régionaux sont les seuls responsables du versant matériel. Le 9 mars 1992, une circulaire interministérielle, signée par les ministères de l'Education nationale, de l'Intérieur et de la Jeunesse et Sports est adressée aux préfets, aux recteurs ainsi qu'aux inspecteurs d'académie³. Elle peut être comprise comme le support de la mobilisation des acteurs étatiques centraux. Cette circulaire présente leur lecture des lois de décentralisation et constitue une ressource juridique utilisée par ces acteurs. Rappelant l'égale importance de l'éducation physique et sportive, la circulaire souligne qu'il est de la responsabilité des collectivités de « *s'assurer que l'enseignement de l'éducation physique et sportive pourra effectivement être dispensé dans les équipements sportifs nécessaires* ». Pour ce qui est des dépenses d'investissement, liées à la construction des équipements sportifs, la circulaire insiste sur l'imputation de ces dépenses aux collectivités lorsque les équipements sportifs sont intégrés aux établissements scolaires, leur transfert aux collectivités compétentes s'étant accompagné de dotations de transfert au titre de l'équipement (DRES). La circulaire indique aussi que lorsque les équipements sportifs ne sont pas intégrés à l'établissement scolaire, les collectivités doivent subventionner la commune, cette subvention ne faisant « *l'objet d'aucune compensation même partielle de l'Etat* ». Les collectivités peuvent aussi, suggère la circulaire, construire des équipements sportifs non-intégrés, mais elles ne bénéficieront alors « *d'aucune subvention spécifique de l'Etat au titre des crédits antérieurement gérés par le ministère de la Jeunesse et des Sports, ces crédits étant*

¹ Cf. chapitre 4.

² Archives du Conseil régional du Centre, carton 317 W 118, « Plans d'urgence de 1990 à 1993 ».

³ Cette circulaire est intitulée : « Mise en œuvre du transfert de compétences en matière d'enseignement : Equipements sportifs nécessaires à la pratique de l'éducation physique et sportive ».

intégralement incorporés à la DGE [dotation globale d'équipement] communale »¹. Pour ce qui est des dépenses de fonctionnement, la circulaire est moins claire puisqu'elle indique que dans le cadre des conventions de mise à disposition, « (...) la collectivité locale propriétaire, ou la personne privée, peut demander une contribution, au titre de l'utilisation de ces locaux par l'établissement scolaire. Les dépenses de fonctionnement sont alors imputées sur le budget de l'établissement (...). Toutefois, l'usage des équipements sportifs appartenant à une collectivité peut se faire à titre gratuit ». La circulaire rappelle enfin que « Avant le transfert de compétences en matière d'enseignement l'Etat déléguait des crédits aux collèges et aux lycées pour leur permettre d'indemniser les propriétaires des installations sportives extérieures utilisées par les élèves : ces crédits ont été intégrés, au 1^{er} janvier 1986, dans la dotation générale de décentralisation et donc transférés aux collectivités désormais compétentes ». Pour chacune des situations envisagées, la circulaire insiste donc fermement sur le fait que les conséquences financières de l'utilisation des équipements sportifs par les lycées sont à la charge des régions.

Cette circulaire a eu pour conséquence de susciter la contestation collective des régions.

« Le ministère de l'Education nationale a sorti une circulaire assez ambiguë, tellement ambiguë qu'on a cru qu'elle demandait aux conseils régionaux de payer pour les équipements sportifs sans dotation de transferts » (Entretien n°29).

Le principal motif de contestation portait sur les incidences financières de cette circulaire pour les finances régionales. Les conseils régionaux semblent en effet s'être accordés pour conclure que « ça se chiffrerait en milliards de francs. Car ça [l'entretien des équipements sportifs] coûte très cher en fonctionnement et il y en avait énormément à remettre à niveau » (Entretien n°29).

¹ Il faut toutefois préciser que, d'après la circulaire de 1992, la collectivité maître d'ouvrage pourra « éventuellement » bénéficier d'une subvention du fonds national de développement du sport. Une autre possibilité est aussi envisagée, à savoir la construction d'équipements intégrés aux établissements par les collectivités responsables. La circulaire précise que les régions ne bénéficient dans ce cas d'aucune aide financière de l'Etat autre que celle qui est déjà intégrée à la DRES.

La mobilisation collective des régions s'organise autour de l'organisme de représentation des régions de l'époque, l'Association nationale des élus régionaux (ANER) jusqu'en 1992, puis l'Association des présidents de conseils régionaux¹ (APCR). L'ANER entame une action juridique, en déposant, accompagnée du département de l'Herault et de la région Languedoc-Roussillon, une demande d'annulation de la circulaire du 9 mars 1992 auprès du Conseil d'Etat. La bataille est donc placée sur le terrain juridique, et l'interprétation des lois de décentralisation est centrale. Dans sa décision du 10 janvier 1994, le Conseil d'Etat considère que la loi n'établissant aucune distinction entre l'éducation physique et sportive et les autres disciplines, les dépenses relatives à la mise à disposition des élèves d'installations sportives nécessaires à l'éducation physique et sportive (EPS) étaient à la charge des régions et des départements². Il a par ailleurs confirmé que ces dépenses devaient être assumées sans compensation financière supplémentaire de la part de l'Etat, et il a souligné que la collectivité locale propriétaire des équipements sportifs était légalement fondée à demander une indemnité d'occupation pour ces équipements. Selon cet arrêt du Conseil d'Etat ainsi, soit les conseils régionaux assurent le financement de la construction et/ ou l'entretien d'équipements sportifs intégrés aux établissements scolaires, soit ils apportent une contribution financière pour l'utilisation d'équipements municipaux, qui peut concerner l'investissement, en cas de construction neuve, ou leur fonctionnement.

Au regard de la décision du conseil d'Etat, la mobilisation des acteurs étatiques semble être parvenue à imposer sa lecture de la loi de décentralisation, contre la mobilisation collective des conseils régionaux. Mais un examen de la mise en œuvre dans les régions des dispositions prévues par la circulaire de mars 1992 conduit à nuancer cette conclusion. En 1994 en effet, seules quatre régions participaient au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des équipements sportifs, 18 d'entre elles

¹ Il s'agit de la même organisation, qui change de nom en 1992.

² Le Conseil d'Etat a aussi considéré que la circulaire n'a posé aucune règle nouvelle en rappelant que les droits éventuels d'utilisation d'équipements sportifs peuvent être mis à la charge de la collectivité locale compétente, soit par voie de convention, soit à la suite d'une procédure d'inscription d'office. Cela signifie donc que la loi n'impose pas à la collectivité compétente en matière d'établissements scolaires de réaliser elle-même les équipements sportifs devant être utilisés par les élèves. Mais si la collectivité n'a donc pas d'obligations de moyens, elle a en revanche une obligation de résultat : elle est tenue d'offrir aux élèves des établissements dont elle a la charge un accès approprié aux équipements sportifs indispensables à l'enseignement de cette discipline

ne participaient pas au financement des dépenses de fonctionnement et 6 conseils régionaux ne participaient ni aux dépenses de fonctionnement ni aux dépenses d'investissement. Le tableau suivant permet de le montrer.

Tableau III-3 : Participation des régions au financement des équipements sportifs en 1994		
Régions	Investissement	Fonctionnement
Alsace Bourgogne Centre Corse Franche-Comté Limousin	Non	Non
Aquitaine Auvergne Bretagne Ile de France Midi-Pyrénées Nord-Pas de Calais Basse Normandie Pays de la Loire Pays de la Loire Picardie Poitou-Charentes Provence-Alpes Côte d'Azur	Oui	Non
Champagne-Ardenne	Non	Oui
Languedoc-Roussillon Lorraine Haute Normandie Rhône-Alpes	Oui	Oui

Source : Enquête de la Fédération des maires des villes moyennes, « Participation financière des Régions et des Départements pour la mise à disposition d'équipements sportifs en villes moyennes aux lycées et collèges », février 1996, p. 7¹.

De fait, au milieu des années 1990, les pratiques et le montant des compensations financières étaient très diversifiés. Les échanges lors de la réunion de l'Association des présidents de Conseils régionaux (APCR) du 16 janvier 1997 permettent de l'illustrer². La région Alsace compensait à hauteur de 60 francs par heure l'utilisation des équipements sportifs, contre 80 francs par heure en région Centre pour les gymnases couverts, 20 francs par heure pour les salles spécialisées et 150 francs par heure par ligne d'eau pour les piscines. En Provence-Alpes Côte d'Azur, des tarifs plafond avaient été fixés pour sa

¹ Archives du Conseil régional du Centre, carton 330 W 15 118.

² Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 569 W 7.

participation aux frais : 120 francs pour les stades, 90 francs pour les gymnases, 500 francs pour les piscines. En Nord-Pas de Calais, la subvention régionale pour les dépenses de fonctionnement est de 50 francs par an et par élèves¹.

Face à cette application jugée insuffisante de la circulaire de 1992 par les conseils régionaux², les acteurs étatiques centraux semblent se mobiliser une deuxième fois, autour d'un projet de loi, qui vise à décharger l'Etat des conséquences financières liées à l'utilisation et à la remise aux normes des équipements sportifs utilisés par les établissements scolaires, tout en insistant sur les responsabilités des collectivités en matière de respect des normes de sécurité³.

Cette mobilisation a suscité la contre-mobilisation collective des conseils régionaux par l'intermédiaire de l'Association des Présidents de Conseil Régional (APCR). Le compte-rendu du groupe de travail organisé par le ministère de la Jeunesse et des Sports, traitant de la sécurité, de l'environnement et de la clarification des compétences, réuni le 21 novembre 1997, permet d'identifier les enjeux de cette mobilisation. Ils portent sur le contrôle technique complet des installations et la question des compensations financières aux propriétaires des installations sportives utilisées par les établissements scolaires. Dans ces deux cas, les conseils régionaux, conjointement avec les conseils généraux, demandent des compensations financières à l'Etat et critiquent les conséquences financières qu'ils seraient les seuls à assumer⁴. L'APCR conteste ainsi l'interprétation des

¹ La participation au financement des équipements sportifs au titre de l'investissement ou du fonctionnement représente des montants importants pour les conseils régionaux. Ainsi, la région Centre a inscrit 3 millions de francs dans la proposition de budget 1995 au titre des charges locatives des équipements sportifs, l'Alsace 8 millions de francs, le Nord-Pas de Calais 10 millions et la région Provence Alpes Côte d'Azur 35 millions de francs (Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 569 W 7).

² On peut expliquer la diversité des situations régionales par la faible contrainte qu'exerce une circulaire sur les conseils régionaux, qui juridiquement ne s'applique qu'aux acteurs de l'Etat.

³ Plusieurs décrets ont été adoptés au milieu des années 1990 qui portaient sur la sécurité sur les terrains de sport. On peut signaler les décrets du 10 août 1994 et du 18 décembre 1996 « *fixant les exigences et les prescriptions de sécurité relatives aux aires collectives de jeux* » et le décret du 4 juin 1996 « *sur les exigences de sécurité des cages de buts de football, de handball, de hockey sur gazon et en salle et des paniers de basket qui impose aux propriétaires un entretien régulier des équipements, l'établissement d'un plan précisant la périodicité des visites de vérification et d'entretien ainsi que la tenue d'un registre comportant les dates et résultats des contrôles* » (CCEC, 1999 : 110-111).

⁴ Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 569 W 7.

lois de décentralisation qu'en proposent les acteurs étatiques. Pour les régions, « *Les lois de décentralisation n'ont pas organisé le transfert de compétences en matière d'éducation physique et sportive* »¹. Cette analyse est répétée à de nombreuses reprises, y compris publiquement, dans un courrier du le Président de l'APCR, Valéry Gisard d'Estaing à la ministre des Sports, Marie-George Buffet². Par conséquent, les régions avancent l'idée qu'aucune disposition financière n'a été prévue pour l'éducation physique et sportive au titre du fonctionnement ou de l'investissement des lycées. « *Les Régions - comme les Départements - demandent, conformément aux principes de la décentralisation, que l'Etat transfère des ressources nouvelles pour compenser cette obligation, si cette dernière devait être instaurée* »³ dans la mesure où les dotations de transfert de l'Etat « *n'incluent ni les travaux de construction ou de rénovation des équipements sportifs, ni les charges de fonctionnement qui en résultent, en particulier lorsqu'il faut louer des salles ou des gymnases* »⁴. La demande des conseils régionaux telle qu'elle est formulée par l'APCR est donc la suivante : « (...) nous estimons, conformément aux principes fondamentaux de la décentralisation que l'Etat devrait intégralement compenser cette charge tant en investissement qu'en fonctionnement »⁵. Les régions s'appuient sur l'article L-1641-1 du Code général des collectivités territoriales qui stipule que « *Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les Collectivités Territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences (...). Ces ressources assurent la compensation intégrale des charges transférées* »⁶. Par l'intermédiaire de l'APCR, les régions ajoutent que si l'Etat impose des normes techniques aux collectivités locales pour les équipements sportifs, les compensations financières devraient « *bien sûr* » intégrer la mise aux normes⁷. De

¹ Compte-rendu de la réunion de l'APCR, 12 novembre 1997. Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 559 W 7. La phrase est en gras dans la version originale du document.

² Courrier du 1^{er} décembre 1997. Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 569 W 7.

³ Compte-rendu de la réunion de l'APCR, 12 novembre 1997. Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 569 W 7. La mise en gras est dans le document original.

⁴ Compte-rendu de la réunion de l'APCR, 12 novembre 1997. Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 569 W 7.

⁵ Courrier du 1^{er} décembre 1997. Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 569 W 7.

⁶ Courrier du 1^{er} décembre 1997. Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 569 W 7.

⁷ A côté de cette ressource juridique, l'APCR souligne aussi que les régions ont mis en place progressivement et de leur propre initiative les équipements nécessaires à l'éducation sportive :

manière générale ainsi, les régions demandent soit une augmentation de dotations de transfert soit des normes moins contraignantes¹.

Les ressources utilisées dans le cadre de cette mobilisation sont juridiques, en ce que les régions défendent une certaine lecture des lois de décentralisation, et elles sont mises en œuvre par des actions de *lobbying* auprès des ministères de l'Education nationale et de la Jeunesse et des Sports (courriers, réunions de travail, etc.) pour influencer la prise de décision de ces acteurs étatiques.

A la lumière des mobilisations de 1985 et de 1992, on peut donc identifier quelques caractéristiques des mobilisations collectives des conseils régionaux. Ces mobilisations ont pour point commun, d'abord, de contester à la fois la multiplication et les exigences des normes de sécurité édictées par les acteurs étatiques, qu'ils doivent assumer sans compensations financières supplémentaires, et la charge qui leur incombe d'assumer sans dotation de transfert les conséquences financières de politiques jugées défailtantes de l'Etat conduites avant la décentralisation. Ces mobilisations portent sur des dispositions législatives ou financières que les acteurs étatiques des services centraux tentent d'imposer aux régions.

Ensuite, pour chacune des quatre mobilisations collectives, l'intérêt partagé par l'ensemble des conseils régionaux, les ayant conduits à se mobiliser collectivement, semble être financier : il s'agit dans chacun des cas d'éviter d'avoir à prendre en charge des dépenses importantes sans que les acteurs étatiques ne les compensent par des dotations de transfert supplémentaires. Mais on pourrait aussi comprendre l'intérêt commun des régions à se mobiliser comme celui de rééquilibrer le rapport de force entre l'Etat et elles, ce qui constituerait un deuxième motif de mobilisation collective. En effet, les régions sont des collectivités territoriales très récentes, puisqu'elles ont été reconnues collectivités de plein droit par les lois de décentralisation du début des années 1980. Historiquement, les régions sont des émanations de la politique de planification de l'Etat :

elles ont construit dans les lycées les équipements nécessaires, ont rénové les équipements existants, ou encore elles ont participé aux financements d'équipements municipaux ou intercommunaux qui sont, par voie conventionnelle, mis à disposition des lycées en contrepartie du concours des régions. De plus, il est souligné que les lycées concluent avec les communes des conventions d'utilisation, et que les régions abondent les dotations mises à disposition des lycées pour faire face à cette charge supplémentaire⁷.

¹ Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 569 W 7.

les régions de programme, créées en 1964, ont été dessinées et décidées par les acteurs étatiques. En 1982, les lois de décentralisation ont largement été votées contre les prises de position des régionalistes (Ohnet, 1993 ; Le Galès, 2006). Les conseils régionaux, indépendamment de la couleur politique de leur gouvernement, semblent donc partager un intérêt commun, lié à l'histoire même de l'institution régionale et de la décentralisation en France, qui est celui de renforcer l'autonomie des régions face à l'Etat et de marquer leur existence comme institutions disposant d'une libre administration. Elles paraissent ainsi partager donc un intérêt à faire entendre leur voix et à défendre leurs intérêts contre l'Etat dans une perspective de construction de l'institution régionale. Ce deuxième intérêt peut être qualifié d'intérêt institutionnel. Ce double intérêt collectif, financier et institutionnel, est représenté par l'ANER, puis l'APCR. Leur définition explique pourquoi les mobilisations régionales collectives des années 1990 s'adressent en premier lieu aux acteurs étatiques centraux.

De plus, dans le cadre de chacune de ces mobilisations collectives, les régions usent d'une ressource juridique, c'est-à-dire de leur lecture des lois de décentralisation et de leurs décrets d'application. Cette lecture développe la notion de « charges nouvelles », qui désigne les transferts de charges non compensés par les dotations de transfert existantes, la DGD ou la DRES. Trois types de charges nouvelles sont identifiées : celles qui résultent « *de législations ou réglementations de portée générale s'imposant aux collectivités comme aux autres personnes publiques ou privées ; les charges liées à des prescriptions européennes ou nationales destinées à répondre à des exigences d'intérêt général pour des équipements ou l'exercice de compétences des collectivités locales ; les charges issues de la transposition directe ou indirecte aux collectivités locales de décisions prises par l'Etat* » (CCEC, 1999 : 110). Dans le domaine scolaire, les deux premiers types de charges sont les principaux concernés. La notion de « charges nouvelles » vise ainsi à asseoir la demande de dotations de transfert supplémentaires que formulent les conseils régionaux.

Enfin, cette ressource juridique est mise en œuvre par les mobilisations collectives des régions par des actions juridiques et des actions de *lobbying* de l'ANER, respectivement de l'APCR, auprès des services centraux des ministères et des personnalités politiques. Ces modes d'action sont ceux auxquels recourent habituellement les associations d'élus (Petaux, 1994, Le Lidec, 2001), et plus généralement les groupes d'intérêt cherchant à influencer les acteurs étatiques. Le *lobbying* permet aux conseils

régionaux de jouer de leurs contacts et de leurs réseaux politiques, favorisés par le cumul des mandats et les trajectoires politiques des femmes et hommes politiques régionaux. Le recours à l'action juridique intervient le plus souvent lorsque les stratégies d'influence par le *lobbying* ont échoué (Le Lidec, 2001).

b) Des mobilisations individuelles à l'échelle régionale contre les exigences pédagogiques des acteurs étatiques (milieu des années 1980 – 2004)

A côté des mobilisations collectives des régions, un deuxième ensemble de mobilisations régionales peut être observé. Celles-ci sont le fait des régions individuellement, contre les mobilisations des acteurs étatiques déconcentrés qui tentent de leur imposer des normes exigeantes relatives aux équipements pédagogiques. Dans ces cas, chaque région s'adresse aux autorités académiques de son territoire. Les inspecteurs pédagogiques régionaux sont en effet des acteurs clé de la définition des caractéristiques, et quelquefois même des listes d'équipements pédagogiques associés à chaque filière d'enseignement.

Ces mobilisations individuelles prennent la forme de l'instauration de règles du jeu destinées aux rectorats, plus ou moins formalisées selon les conseils régionaux, pour l'acquisition des équipements pédagogiques. L'étude de ce qu'il en est dans les trois principales régions que l'on a étudié permet de le montrer. On va voir qu'à l'origine de ces mobilisations se trouvent celles des acteurs étatiques déconcentrés pour intervenir sur le versant pédagogique des politiques régionales.

En Bretagne, le conseil régional a décidé au cours des années 1990 de contractualiser les équipements pédagogiques en fonction de la carte scolaire. L'équipe administrative du conseil régional estimait en effet que la rénovation régulière des diplômes de l'enseignement professionnel et technologique développée par le ministère de l'Education nationale avait des conséquences financières trop élevées pour le budget régional.

« Lorsque l'Education nationale était chargée d'assumer les conséquences de ce qu'elle proposait, elle se restreignait, mais avec la décentralisation, les choses ont changé. Elle ne se tient plus (...). Pour les jeunes filles qui apprennent la cuisine, l'Education

nationale changeait tous les deux ans de recommandations techniques pour équiper les ateliers » (Entretien n°31).

Le Conseil régional a défendu l'idée que ce n'était pas dans les attributions du ministère de l'Education nationale de définir précisément les matériels. Le conseil régional a donc « *dit non* » (Entretien n°31). La contractualisation mise en place fonctionnait selon le principe suivant : le rectorat devait avertir le conseil régional lorsqu'il y avait des changements à faire dans les équipements. Une liste annuelle était contractualisée pour la mise en place des nouvelles sections, uniquement si elle recueillait l'accord de l'Education nationale et du conseil régional.

En région Centre, la directrice des lycées du conseil régional du Centre en poste au début des années 2000 souligne l'ampleur des demandes des acteurs étatiques :

« Sur la question des équipements, (...) l'Etat a un comportement un peu scandaleux : comme il ne paie rien, il a des demandes sans limites (...) » (Entretien n°20).

Dans cette région, la négociation avec les autorités académiques sur le sujet des équipements pédagogiques n'était pas inscrite dans un document de contractualisation. Le directeur des lycées en poste dans les années 1990 insistait sur la concertation avec les inspecteurs pédagogiques régionaux et les enseignants sur les équipements nécessaires. Il estime que cette démarche a, de manière générale, probablement produit un surcoût, mais qui était d'après lui largement compensé par les gains en efficacité ainsi permis. Cela a été le cas des équipements des laboratoires de science des classes préparatoires aux grandes écoles et pour les enseignements de science (Entretien n°18).

En région Limousin, le principe de concertation avec les autorités académiques est le suivant : les chefs d'établissement adressent leurs demandes au conseil régional en les hiérarchisant, le rectorat fait de même, le Conseil régional ayant lui-même ses propres priorités.

« Avec ces trois éléments, le conseil régional hiérarchise les priorités, en concertation forte donc à la fois avec les chefs d'établissement et le rectorat. Cela nous évite de nous faire balader par les proviseurs aussi bien que par le rectorat » (Entretien n°25).

Par exemple, en 2004, il y a eu une rénovation importante des diplômes, qui a incité le rectorat à lancer un plan productique¹. Mais cette année là, le conseil régional avait décidé de mettre la priorité sur l'informatique (Entretien n°25). Le conseil régional a donc répondu au rectorat que la priorité à l'informatique était maintenue, mais que le plan productique allait être préparé en concertation avec les chefs d'établissement. L'année suivante, les chefs d'établissement n'ont quasiment pas fait remonter de demandes.

« Un autre exemple, le plan informatique. Nous, en utilisant notre service informatique, on a établi des configurations. Le rectorat a donné son avis et demandé certaines modifications. La même chose avec les chefs d'établissement, qui ont demandé à revenir sur certaines des modifications proposées par le rectorat, qui a été d'accord. Ce principe de concertation évite qu'il y ait des erreurs, et cela nous évite de nous embarquer ou de nous faire embarquer, car chacun a ses propres intérêts » (Entretien n°25).

La négociation avec les rectorats, plus ou moins formalisées dans les règles du jeu instaurées par les conseils régionaux, constitue donc le mode d'action utilisé par ces derniers dans le cadre de leurs mobilisations individuelles.

Comme les motifs d'opposition des conseils régionaux étudiés permettent de le supposer, l'intérêt individuel des régions à se mobiliser repose, en premier lieu, sur des motifs financiers. Ceux-ci dominent les explications que les directeurs des lycées avancent à leurs mobilisations. La directrice des lycées du conseil régional du Centre en poste au début des années 2000 souligne les problèmes que cela soulève pour le conseil régional :

« Autre problème quand l'Etat nous contraint à racheter des équipements pour des filières qui ferment, par exemple la filière couture. On ne retrouve avec une masse d'équipements non utilisés. Ça pose un problème du point de vue des finances publiques » (Entretien n°20).

En Bretagne, l'analyse conduite par l'ancien directeur de l'éducation relève du même registre :

¹ La productique correspond à certains enseignements dispensés dans les sections scientifiques et technologiques des lycées.

« Mais la situation pour nous était assez surréaliste, dans la mesure où l'Etat avait des exigences très élevées concernant les équipements sportifs, alors même qu'il n'en assumait pas les conséquences financières. Par exemple sur les équipements nécessaires pour faire passer les épreuves d'EPS aux examens ou sur ceux nécessaires pour assurer les enseignements... (...) L'Etat qui avait conservé le pouvoir normatif demandait aux conseils régionaux d'assumer les conséquences financières notamment des normes édictées qu'il n'avait lui-même pas respectées lorsqu'il en était en charge » (Entretien n°29).

Par ces mobilisations, les conseils régionaux visent donc à limiter les conséquences financières des exigences des acteurs déconcentrés concernant les équipements pédagogiques des lycées. On pourrait identifier un deuxième intérêt poursuivi par les régions à l'occasion de leurs mobilisations individuelles. Il renvoie aux dynamiques de construction de l'institution régionale. L'objectif de maîtrise des dépenses régionales d'éducation peut aussi s'interpréter comme s'articulant en effet aussi à la volonté de ne pas laisser les acteurs étatiques dicter une partie des dépenses, et donc du contenu des politiques régionales. Par leurs mobilisations individuelles, les régions défendent ainsi leur capacité à définir leurs propres priorités de politique publique. Cet intérêt, qu'on peut qualifier d'institutionnel, n'a pas été construit par les exécutifs régionaux selon la même temporalité. Dès les premières années suivant le transfert des lycées, certains exécutifs ont accordé une priorité à l'action régionale en faveur des lycées et ont souhaité élaborer et mettre en œuvre des politiques propres¹. D'autres, en revanche, n'ont dans un premier temps pas mis l'accent sur la politique d'éducation, et n'ont pas souhaité développer d'action régionale particulière. C'est le cas en Limousin et en Bourgogne. Cela explique que dans ces régions, les mobilisations régionales individuelles autour des équipements pédagogiques ait été plus tardive qu'en région Bretagne, en Nord-Pas de Calais ou en région Centre, par exemple.

Pour défendre ce double intérêt, financier et institutionnel, dans le cadre de leurs mobilisations face aux autorités académiques, il semble que les régions utilisent des ressources financières. Au vu des régions étudiées, se sont en effet elles qui décident du montant des budgets alloués au financement des équipements pédagogiques. Mais les

¹ Le chapitre 6 développe ce point.

entretiens conduits permettent d'identifier une deuxième ressource, qui est une ressource de savoir. Celle-ci peut être définie comme renvoyant « *aux informations et aux connaissances dont dispose un acteur et à sa capacité à les interpréter, à les traiter et à les intégrer à des stratégies d'action publique* » (Hassenteufel, 2008 : 105-106). Ce savoir est tiré de leur position nodale entre les chefs d'établissement et les autorités académiques. Les conseils régionaux sont en effet en position de recueillir les besoins et les demandes de ces différents acteurs de manière contradictoire. Cette position nodale permet la constitution de savoir autorisant les conseils régionaux à s'opposer des contre-analyses comme autant de contre-arguments aux demandes de l'Etat, c'est-à-dire de documenter, de fonder et de justifier leur opposition aux demandes formulées par les rectorats ou les inspecteurs pédagogiques régionaux. La position nodale des régions repose sur la possibilité de relations directes des conseils régionaux avec les chefs d'établissement qui est inscrite dans les textes de lois. Elle repose aussi sur les contacts et les bonnes relations de travail des services administratifs des conseils régionaux avec les personnels des rectorats, qui sont facilités par l'origine professionnelle des directeurs et des chefs de service des directions des lycées des conseils régionaux. Dans les premières années du transfert des lycées, les premiers recrutés étaient ainsi en très grande majorité issus de l'Education nationale. Le tableau suivant le montre.

Tableau III-4 : Origine professionnelle des responsables des services Education des conseils régionaux en 1985

Régions	Responsable
Ile de France	Conseiller référendaire à la Cour des comptes
Alsace	Education nationale : Inspecteur d'académie
Lorraine	Education nationale : Inspecteur d'académie
Champagne-Ardenne	Education nationale : Inspecteur d'académie (retraité)
Nord Pas de Calais	Education nationale : Inspecteur d'orientation et d'information à titre intérimaire (en attendant un Inspecteur d'académie)
Languedoc Roussillon	Directeur du travail
Aquitaine	Education nationale : Professeur
Midi-Pyrénées	Ancien ingénieur en chef de la DDE Ingénieur affecté auparavant à la mission régionale.
Auvergne	Fonctionnaire territorial
Bourgogne	Non-fonctionnaire
Pays de la Loire	Education nationale : Ancien recteur d'académie en congé spécial
Picardie	Education nationale : Directeur de Centre d'information et d'orientation (CIO)
Rhône-Alpes	Education nationale : Conseiller académique scolaire et universitaire
Centre	Education nationale : Inspecteur d'académie
Bretagne	Education nationale : Délégué académique à la formation continue
Basse-Normandie	Education nationale : Inspecteur d'académie
Limousin	Fonctionnaire territoriale
Provence Alpes Côte d'Azur	Education nationale : Inspecteur de l'enseignement technique

Sources : Données recueillies par l'auteure complétées par (IGAEN, 1985a, 1985b).

Certains ont émis l'hypothèse que le recrutement par les conseils régionaux d'anciens personnels de l'Education nationale aurait pu conduire à la réitération, sous la bannière régionale, des politiques de l'Etat (Hatzfeld, 1991). Mais la nature des postes occupés au sein de l'Education nationale par les premiers responsables de l'éducation recrutés par les conseils régionaux conduit à rejeter cette analyse. Les inspecteurs d'académie, les délégués académiques à la formation continue, ou encore les directeurs de centre d'information et d'orientation n'assumaient en effet pas les mêmes fonctions que celles dont les conseils régionaux ont été responsables à partir de 1986¹. Il semble plutôt que les personnels venus du ministère de l'Education nationale apportent moins une expertise sur les compétences particulières dont les régions sont chargées, qu'une connaissance interne du fonctionnement général des services rectoraux et de la « maison Education nationale » plus généralement. Ils sont nombreux à confirmer en entretien que

¹ Un élément de réponse est ainsi apporté à la question de la dépendance au sentier des politiques régionales par rapport à celles de l'Etat.

cette connaissance de l'intérieur leur a facilité les relations avec les rectorats. C'est le cas par exemple en Basse-Normandie :

« Les gens de mon équipe et moi on connaissait bien les gens du rectorat, on était tous des personnels détachés de l'Education nationale » (Entretien n°6).

« Je venais du rectorat, où j'étais chef de service (...). J'ai été en détachement. Je connaissais bien le fonctionnement de l'Education nationale et les personnels du Rectorat. Au niveau des petites mains, tout allait bien » (Entretien n°7).

Outre la ressource de savoir que constitue la position nodale des conseils régionaux, entre les chefs d'établissement et les autorités académiques, le développement sur le temps long de connaissances et d'expertise sur leur propre domaine de compétences par la pratique accroît cette ressource de savoir. L'élaboration d'action publique et sa mise en œuvre, autrement dit la montée en charge des politiques régionales d'éducation sur le temps long, contribuent à augmenter les ressources de savoir dont disposent les conseils régionaux. Les deux dimensions des ressources de savoir sur lesquelles s'appuient les mobilisations régionales soulignent ainsi l'importance des personnels administratifs des conseils régionaux, plus exactement des directeurs des services des lycées. Ils sont ceux par lesquels les institutions régionales acquièrent une expertise en matière éducative.

Au final, on a vu que dans le cas français, les régions se mobilisent collectivement dès le milieu des années 1980 contre ce qui leur paraît être une lecture contestable des lois de décentralisation par les acteurs étatiques. Les mobilisations collectives régionales, portées par l'organisme de représentation des intérêts des régions face à l'Etat, ont pour objet le refus d'assumer sans compensations financières supplémentaires les charges liées aux conséquences de politiques de l'Etat, qu'elles jugent défailtantes, dans la période précédant la décentralisation. Elles portent aussi sur le refus de la multiplication et des exigences élevées des normes de sécurité des bâtiments et des équipements des lycées. Les ressources juridiques sont au centre des mobilisations collectives, la lecture des lois de décentralisation mise en avant étant centrée autour de la notion de « charges nouvelles » de la décentralisation. L'organisme de représentation des intérêts des régions face à l'Etat y recourt par des actions de *lobbying* auprès des ministères concernés ainsi que par des actions juridiques.

Les régions se mobilisent aussi individuellement, face aux mobilisations des acteurs déconcentrés du ministère de l'Éducation nationale. Ces mobilisations régionales contestent l'ampleur et le degré d'exigence des normes relatives aux équipements pédagogiques des lycées. Selon les régions, les mobilisations sont plus ou moins précoces, et adviennent pour certaines dès la deuxième moitié des années 1980. Une fois enclenché, le mécanisme fonctionne sur le reste de la période. Les ressources financières et de savoir sont au centre de la construction d'une expertise dans le secteur éducatif. Ces ressources sont mises en œuvre dans le cadre des négociations avec les inspections académiques et les rectorats. Le tableau suivant présente ces mobilisations et contre-mobilisations de manière synthétique.

Tableau III-5 : Synthèse des mobilisations de l'Etat et des contre-mobilisations des régions en France

Objets des mobilisations des acteurs étatiques	Objets des contre-mobilisations des régions	Dates des mobilisations régionales	Ressources utilisées	Modes d'action
<p>Maintenir la frontière entre les versants pédagogiques et matériels des politiques régionales d'éducation, c'est-à-dire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Edicter des normes générales de sécurité relatives aux équipements comme aux bâtiments des lycées. - Se dégager de toute implication financière dans le versant matériel des politiques régionales, au-delà des dotations de transfert. - Edicter des normes relatives aux équipements pédagogiques des lycées (y compris les équipements sportifs). 	<p>Pas de contestation fondamentale de cette frontière, mais mobilisations contre la lecture des lois de décentralisation par les acteurs étatiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mobilisations collectives des régions, par l'intermédiaire de l'ANER ou de l'APCR : <ul style="list-style-type: none"> • Refus d'assumer seules les charges financières liées aux conséquences de politiques de l'Etat, y compris pour ce qui est du versant patrimonial des politiques régionales ; • Refus d'assumer seules les charges financières liées à la multiplication et aux exigences des normes édictées par l'Etat relatives aux équipements sportifs et aux normes de sécurité relatives aux bâtiments et aux équipements pédagogiques. - Mobilisations individuelles des régions contre l'ampleur et les exigences des normes relatives aux équipements pédagogiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1985 : définition des critères de la DRES ; - 1992 : équipements sportifs ; - 1993 : mise en sécurité des bâtiments et des équipements des lycées ; - 1995 : plan amiante. - Variable selon les régions, mais dès la deuxième moitié des années 1980. Fonctionne ensuite sur l'ensemble de la période. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ressource juridique : leur lecture des lois de décentralisation et de leur décret d'application autour de la notion de « charges nouvelles ». - Ressource de savoir : construction d'une expertise dans le secteur éducatif. - Ressources financières : les montants de l'investissement propre des régions 	<ul style="list-style-type: none"> - Lobbying auprès des ministères concernés ; - Action juridique. - Négociation avec les inspections académiques et les rectorats.

2) En Allemagne : des mobilisations régionales collectives multiples

Les régions allemandes se sont mobilisées au cours des années 1970 en réaction aux mobilisations du gouvernement fédéral, afin de circonscrire au maximum son usage de la compétence partagée de planification scolaire et pour empêcher toute révision de la répartition des compétences scolaires. Par comparaison aux régions françaises, les *Länder* se mobilisent principalement collectivement. Mais la constitution de ces collectifs ne repose pas uniquement sur l'organisme chargé de la coordination en matière scolaire, la *KMK*. Elle repose aussi, on va le voir, sur des collectifs partisan et financier.

a) Polarisation partisane autour du rapport de 1970 et définition des modalités et des objectifs de la planification (1970 – 1973)

Lors des négociations du premier Plan de la *BLK*, alors que le gouvernement fédéral se mobilise pour entériner une acception étendue de sa compétence de planification scolaire, on peut montrer que les régions se mobilisent collectivement pour l'empêcher. Comme le soulignent les ministres-présidents dans une résolution non-publiée de janvier 1972¹, suite à la réforme de 1969, « *The Länder had to resist further increases in federal responsibility or at least limit the increase by means of a restrictive interpretation of federal rights* » (Mäding, 1989 : 123). Trois collectifs régionaux se forment à cette période, composés de manière non-exclusive (Mäding, 1994).

Le premier collectif est formé sur une base partisane. Il regroupe les régions gouvernées par la *CDU* et la *CSU*. Ce collectif s'est formé en réaction à la publication en 1970 du *Rapport sur la politique d'éducation* par le gouvernement fédéral, les régions *SPD* s'étant, pour leur part, plutôt exprimée en faveur des propositions y étant formulées. Le gouvernement fédéral y mettait en question la politique scolaire, et universitaire des régions, et il y proposait en particulier, comme alternative à la segmentation ternaire des systèmes scolaires, l'introduction de *Gesamtschulen* et de classes d'orientation

¹ Elle est intitulée *Inanspruchnahme von Länderzuständigkeiten durch den Bund und die Bildungsplanungskommission im Rahmen der Tätigkeit der Bund-Länder-Bildungsplanungskommission*, 28 janvier 1972. Citée par (Mäding, 1989: 123, note de bas de page n°20).

indépendantes de la forme d'école. Cette proposition, très polarisée sur le plan partisan¹, oppose deux conceptions des objectifs de l'école et de l'égalité à l'école. Les régions gouvernées par la droite estiment que l'organisation ternaire des systèmes scolaires permet de soutenir les élèves en fonction de leurs talents et en respectant l'égalité des chances. Ces régions refusent que les *Gesamtschulen* deviennent une forme d'école à l'égal des *Hauptschulen*, *Realschulen* et des *Gymnasien (Regelschule)*. Les régions dirigées par la gauche soutiennent, pour leur part, que l'égalité sociale et le soutien juste à l'ensemble des élèves ne peuvent être réalisés que dans les systèmes scolaires où le passage d'une forme d'école à une autre est favorisé et où les *Gesamtschulen* sont une partie intégrante de ces systèmes scolaires (BLK, 1979).

La polarisation partisane est telle qu'en juillet 1971, les ministres de l'éducation des régions gouvernées par la *CDU* et la *CSU* quittent la *BLK*. Un groupe de travail, composé à stricte parité des deux partis de gouvernement, est constitué quelques semaines plus tard, afin de poursuivre le travail de planification et de réintégrer les régions de droite. Mais il ne parvient pas à éliminer tous les objets de dissensus. Son rapport intermédiaire en identifie trois, qui portent sur la structure des systèmes scolaires régionaux : l'introduction des *Gesamtschulen*, l'organisation des classes d'orientation et la formation des enseignants. Si le gouvernement fédéral et l'ensemble des ministres de l'éducation des régions reconnaissent ce rapport intermédiaire comme la base sur laquelle ils s'accordent pour poursuivre le processus de négociation du Plan général de l'éducation, les négociations au sein de la *BLK* n'y parviennent pas. En effet, le Plan publié en 1973 rend publiques ces oppositions. Les régions *CDU* et *CSU* utilisent en effet la possibilité d'exprimer un désaccord avec les propositions formulées dans le Plan (Mäding, 1989 : 124).

On peut interpréter le blocage du fonctionnement de la *BLK*, puis l'expression formelle d'un désaccord avec le Plan cadre de l'éducation, comme constituant une mobilisation des régions gouvernées entre 1970 et 1973 par des partis de droite afin d'empêcher que le gouvernement fédéral n'influence les réformes des politiques scolaires régionales, dans le cas précis en soutenant l'introduction de *Gesamtschulen*. L'intérêt des régions de droite à se mobiliser semble être celui-là. Outre leurs implications sur les

¹ Les débats concernant les *Gesamtschulen* sont souvent qualifiés d'idéologiques, tant par les acteurs politiques que par les universitaires. Cf. chapitre 6.

négociations du premier Plan, ces mobilisations ont eu pour effet de couper court à toute éventuelle mise en œuvre du rapport de 1970 du gouvernement fédéral.

Lors des négociations du premier Plan de la *BLK*, les régions se mobilisent aussi collectivement sur une base plus large. Le deuxième collectif de mobilisation les rassemble toutes. Face au gouvernement fédéral qui défend une acception étendue des objectifs de la planification scolaire, il semble que les régions aient tenté d'en imposer plutôt une définition étroite. On peut ainsi comprendre pourquoi elles ont défendu la formulation des objectifs cibles du Plan sous forme de « fourchettes », qui présentait l'avantage de leur permettre de s'accorder sans qu'un compromis sur le fond ne soit atteint. De même, les valeurs numériques présentées dans le Plan ont été interprétées par le gouvernement fédéral comme étant des valeurs cibles, alors que les régions les ont interprétées comme étant des moyennes. Enfin, les régions ont défendu, et obtenu, que le Plan ne décline pas ses objectifs généraux en objectifs chiffrés par région. Comme le souligne Heinrich Mäding, la défense d'une planification cadre visait notamment à ce que les politiques régionales, puissent être déclarés conformes au Plan de la *BLK*, quoique présentant un degré certain de diversité (Mäding, 1994). La conséquence en est que « *Ce degré d'agrégation du versant quantitatif du projet a placé en arrière-plan l'objectif général de réduction des disparités régionales. Il a aussi diminué par trois la capacité d'orientation du Plan à orienter les politiques régionales et à produire des indicateurs de suivi* » (Mäding, 1994 : 158).

Cette mobilisation collective repose ici sur le recours conjoint des régions aux dispositions relatives au fonctionnement de la *BLK* et aux processus de décision en son sein qui leur permettent d'influencer directement le contenu des négociations. Elle repose aussi, plus généralement, sur une ressource juridique, qui consiste dans leur propre lecture de l'article 91a de la Loi fondamentale qui définit la compétence partagée de planification. L'intérêt des régions à agir collectivement, indépendamment de la couleur de leur gouvernement, est un intérêt institutionnel : il s'agit en effet pour les régions de garantir que l'introduction d'une compétence partagée de planification scolaire ne sera pas le point de départ d'une implication du *Bund* dans le domaine scolaire. Par là, il s'agit d'assurer la préservation de leur *Kulturhoheit* dans le nouveau contexte ouvert par la réforme de 1969 (Mäding, 1989).

Enfin, un troisième collectif de régions semble se former lors des négociations du premier Plan de la *BLK*. Contre les propositions du gouvernement fédéral d'investir massivement dans l'éducation, le « parti des finances » est favorable à une plus grande prise en compte des objectifs de réduction des besoins fiscaux des régions. Ce collectif réunissait nombre de régions gouvernées par la *CDU* et la *CSU*, mais pas uniquement, puisque quelques régions *SPD* en faisaient aussi partie. Ce « parti des finances » s'est vivement opposé au « parti de l'éducation », favorable à l'expansion des budgets d'éducation et à l'accroissement de l'autonomie des ministères de l'éducation par rapport aux ministères régionaux des finances. Le conflit est né d'une question, portant sur la part du PIB devant être affectée aux dépenses d'éducation d'ici 1985 (Mäding, 1994, 1989). Contre le « parti des finances » favorable à y affecter 6% du PIB, le « parti de l'éducation » souhaitait que 7 % soit attribué aux dépenses d'éducation. Le contexte économique a joué un rôle déterminant dans l'émergence et la force de cette dernière mobilisation. Cette forte opposition s'est traduite par l'échec du versant financier de la planification scolaire (Mäding, 1994). Contrairement à ce qui était attendu, aucun budget de l'éducation sur le long terme n'a pu être proposé dans la mesure où le parti des finances n'a pas été en mesure de présenter des propositions acceptables pour le parti de l'éducation.

Dans le cadre de cette mobilisation collective, les régions ont usé des dispositions relatives au fonctionnement et à la prise de décision de la *BLK*, et s'appuient là-aussi sur une ressource juridique, c'est-à-dire sur leur lecture du texte constitutionnel de 1969.

Ainsi, les régions se sont mobilisées collectivement entre 1971 et 1973 lors de l'écriture du premier plan de la *BLK* pour contester la tentative du *Bund* d'influencer le développement des politiques régionales à partir de sa compétence de planification scolaire. Trois collectifs ont été les supports de ces mobilisations régionales, constitués sur la base de trois intérêts distincts : l'intérêt institutionnel, qui conduit à une mobilisation de l'ensemble des régions, l'intérêt partisan, qui conduit à la mobilisation des régions gouvernées par la droite, mais aussi l'intérêt financier, qui rassemble principalement des régions de droite, mais aussi quelques unes de gauche. Chacun de ces collectifs mobilisés a recouru à une double ressource juridique : sa lecture circonscrite de la compétence partagée de planification scolaire, mais aussi les dispositions qui règlent le fonctionnement et les prises de décision au sein de la *BLK* qui leur accordent un poids

important dans les négociations. Le mode d'action utilisé par ces trois collectifs est la négociation au sein de la *BLK*, qui peut aller jusqu'à son blocage.

Ces trois collectifs se reforment entre 1975 et 1982, à l'occasion des négociations du deuxième Plan de la *BLK* afin d'empêcher que l'intervention du gouvernement fédéral dans la planification scolaire ne lui permette d'influencer les politiques régionales d'éducation. Mais le contexte a évolué, et semble devenu plus défavorable aux activités de planification (Raschert, 1980 ; Leschinsky, 2003). D'abord, la forte polarisation des conflits partisans entre 1973 et 1982 rendait difficile de surmonter les conflits sur les questions d'éducation (Mäding, 1989). De plus, l'importance des questions d'éducation sur l'agenda politique a beaucoup diminué, au profit de thématiques comme le chômage, la sécurité intérieure et extérieure, la protection de l'environnement. La situation économique générale s'était beaucoup détériorée. Enfin, une certaine déception générale à l'égard de la planification « *gained ground regarding the ability to formulate rational plans, and the role of these plans in policymaking and of policymaking itself in controlling the educational system* » (Mäding, 1989 : 130).

Dans ce nouveau contexte, l'opposition des régions comme collectif au gouvernement fédéral s'est accrue. La publication en 1978 du rapport du gouvernement fédéral a attisé les tensions et a intensifié les conflits. Les conflits partisans se sont, pour leur part aussi, avivés. Si l'intérêt de l'opinion pour l'éducation a décliné pendant la phase de négociation, cela n'a pas pour autant augmenté la disposition des partis au compromis. La question de l'introduction des *Gesamtschulen* et de la reconnaissance de leurs diplômes est devenue la question principale. Enfin, les conflits financiers entre les régions et le *Bund*, comme entre les régions elles-mêmes, deviennent des enjeux particulièrement saillants qui participent à la remise en cause de l'intervention du *Bund* dans le domaine scolaire sur la base de ses compétences de planification scolaire (Mäding, 1994). De manière générale en effet, les régions visent la consolidation de leurs budgets et non l'adoption de politiques conduisant à leur accroissement, ce par quoi se traduit le processus de planification¹.

¹ Cela explique l'échec du deuxième Plan du Conseil de l'éducation allemand. Après la publication en 1970 de son Plan structurel, il poursuit son travail, mais se trouve en concurrence partielle avec la *BLK*, et ses capacités son travail sont limitées car il est composé de bénévoles. Le Conseil dans sa deuxième version reprend ce qui avait posé problème dans le cadre de

b) La défense de l'organisation fédérale de l'éducation (1978)

Outre leurs mobilisations collectives au cours des années 1970 lors de la négociation des Plans de la *BLK*, les régions se mobilisent aussi suite à la publication du rapport de 1978 où le gouvernement fédéral mettait en cause l'organisation fédérale de l'éducation. On va montrer que leurs mobilisations visent à défendre le *statu quo* de la répartition des compétences et à empêcher sa révision. Deux collectifs se forment et se mobilisent.

Le premier d'entre eux rassemble l'ensemble des régions, qui interviennent par la voix de la *KMK*. Elle publie une prise de position détaillée en mai 1978, qui est le fruit d'un processus de négociation avec tous les gouvernements régionaux (Fränz, Schulz-Hardt, 1998 ; Anweiler, 2008). Si elle y reconnaît que le système fédéral connaît un certain nombre de difficultés qui doivent être résolues, elle souligne aussi les avantages et les réussites de l'organisation fédérale de l'éducation. Les régions y défendent ainsi l'idée qu'un seuil suffisant d'homogénéité des politiques régionales a déjà été atteint. Elles s'appuient pour cela sur une enquête comparative de l'Institut Max-Planck de Heidelberg, spécialisé dans le droit public comparé et dans le droit international, qui montrait en 1976 « dans aucun autre des Etats fédéraux sur lesquels l'enquête a porté, la coordination et l'unification entre les états fédérés n'ont atteint le niveau atteint en République fédérale grâce au travail de la *KMK* » (cité par Fränz, Schulz-Hardt, 1998 : 200). Le contre-rapport souligne aussi que le rapport du gouvernement fédéral minore et néglige d'autres avantages du fédéralisme, comme la proximité à l'égard des citoyens, le contrôle qu'ils exercent, la compétition, et la stabilité, mais aussi la possibilité de faire des

l'élaboration du Plan structurel, c'est-à-dire des domaines soit périphériques, soit très controversés. Mais le dissensus est très fort entre les deux organes qui le composent la Commission de l'éducation et la Commission gouvernementale. Les représentants des gouvernements des régions, y compris celles dirigées par les partis de la majorité fédérale, la *SPD* et la *FDP*, reprochent à la Commission de l'éducation de ne pas prendre suffisamment en compte la mise en œuvre et le financement des mesures proposées. Les enjeux financiers participent ainsi directement de l'échec du deuxième Plan du Conseil de l'éducation en 1975, qui ne propose aucune recommandation à proprement parler, mais développe plutôt une prise de position minimale. La dissolution du Conseil de l'éducation la même année en est la conséquence. Cette dissolution solde la fin d'un moyen d'action du *Bund* pour tenter d'influencer le développement des systèmes scolaires régionaux.

expérimentations et d'introduire des innovations, tout en évitant les mauvaises décisions à l'échelle fédérale (Anweiler, 2008).

De plus, le rapport de la *KMK* souligne que l'hétérogénéité de certaines dimensions des systèmes scolaires régionaux est moins imputable au système fédéral en tant que tel qu'à l'absence de consensus entre les partis¹. Enfin, les régions insistent sur le fait que l'implication plus grande du *Bund* n'aurait pas les conséquences positives avancées, puisqu'elle conduirait à diminuer la participation des parlements régionaux (Fränz, Schulz-Hardt, 1998). Surtout, cette implication plus grande du *Bund* mettrait en danger la *Kulturhoheit* des régions inscrite dans la Loi fondamentale, qui constitue le socle de la souveraineté des régions comme le souligne le rapport. On le voit, dans ce rapport de la *KMK*, comme dans les débats parlementaires qui suivent (Anweiler, 2008), « *les problèmes concrets soulignés dans le rapport, sont restés en arrière plan par rapport aux conflits plus généraux en matière d'éducation* » (Anweiler, 2008 : 700).

La *KMK* n'a pas récusé entièrement le rapport du gouvernement fédéral, puisqu'elle a reconnu que l'organisation fédérale de l'éducation rencontrait certains problèmes². En opposition, un deuxième collectif s'est formé, composé des ministres-présidents des régions gouvernées par la *CDU* et la *CSU*, la Bavière, le Bade-Wurtemberg, la Rhénanie-Palatinat, la Sarre et le Schlesvig-Holstein. Dans une déclaration de presse de la *KMK* propre aux régions gouvernées par les partis d'union, ils se sont, pour leur part, positionnés en rejet total. Ils y soulignent qu'ils sont en désaccord avec l'ensemble des conclusions exprimées dans le rapport de 1978. Selon eux, celles-ci ne pourraient que conduire à une centralisation des compétences en matière d'éducation et à une révision de la Loi fondamentale (Anweiler, 2008). On peut interpréter cela comme constituant une mobilisation des régions de droite contre le rapport du gouvernement fédéral de 1978. Cette opposition radicale des régions gouvernées par la

¹ Dans ce rapport, les régions soulignent aussi que la légitimation par les parlements des pratiques et des manières de faire actuelle pourrait être accrue. Mais elles remarquent aussi que le droit de réserve des législateurs et des parlements doit aussi être interprété de manière restrictive. La préparation, la mise en place et la réalisation sont de la responsabilité des gouvernements et non celle des parlements.

² Cela s'explique par la prise en compte des positions de certains gouvernements régionaux, en particulier ceux dont la *FDP* était membre (Fränz, Schulz-Hardt, 1998).

droite peut se comprendre dans le contexte d'une forte polarisation des positions partisans en matière d'éducation à cette période¹.

L'intérêt collectif des régions à se mobiliser, quel que soit le collectif considéré, renvoie à la défense des compétences des régions en matière scolaire. L'argumentation mis en avant lors des mobilisations de chacun d'entre eux permet de le montrer. Après la réforme de 1969 et l'introduction des tâches communes, celles-ci étaient en effet définies par les régions comme centrales pour la définition de leur souveraineté (Mäding, 1989). Les deux collectifs utilisent ainsi sur une ressource juridique, leur lecture de la répartition des compétences. La mobilisation de la *KMK* développe aussi une ressource normative, c'est-à-dire la « possibilité de parler au nom de l'intérêt général et d'une légitimité démocratique »² (Hassenteufel, 2008 : 106). Celle-ci développe les avantages normatifs liés à l'organisation fédérale. Cette ressource normative constitue la justification apportée à l'appui de la lecture de la *Kulturhoheit* des régions qu'elles développent. Ces deux ressources sont mises en œuvre par des prises de position publique, qui prennent notamment la forme de la publication d'un rapport pensé comme une réponse à celui du *Bund*.

c) Préserver le *statu quo* (1992)

Afin de défendre le *statu quo* de la répartition des compétences scolaires attaqué par les mobilisations de la Fédération, les régions se mobilisent collectivement en 1992, au moment de la réunification.

Entre octobre 1989 et août 1991, la *KMK* non seulement était exclue de la gestion de la réunification par l'activisme de la Fédération, mais n'était pas non plus assurée de la permanence de la répartition des compétences en matière scolaire, cette dernière profitant de fait de la conjoncture historique pour intervenir fortement en matière scolaire dans les anciens territoires de la RDA. La remise en cause de l'organisation fédérale était non

¹ Cela est documenté au chapitre 6.

² Patrick Hassenteufel parle, pour sa part, de « ressource politique » (2008). Celle-ci a une acception plus large que la ressource normative telle que nous la définissons ici, dans la mesure où « elle renvoie également aux possibilités d'accès à des acteurs politiques pour des acteurs individuels ou collectifs » (Hassenteufel, 2008 : 106).

seulement potentielle mais aussi partiellement avérée. C'est dans cette perspective que l'on peut comprendre la mise sur l'agenda de la *KMK* de la question de la réunification en février, sous la forme de l'adoption du *Hohenheimer Memorandum*. Ce dernier fixe de manière générale l'objectif de réunion et de développement commun de l'éducation, de la science, de la culture et du sport dans les parties Est et Ouest de l'Allemagne. Dans le domaine scolaire, cinq domaines d'intervention prioritaires sont déterminés. Le premier porte sur l'assurance de la pérennité de la *Kulturhoheit* des régions dans le cadre de la discussion constitutionnelle de l'époque (Munding, 1995). La *KMK* y rappelle le caractère central de l'organisation fédérale de l'éducation pour l'organisation des politiques scolaires et souligne la capacité des régions à réaliser les conditions nécessaires à la libre circulation sur le territoire national.

Enfin, les régions ont aussi collectivement réagis à la mobilisation du gouvernement fédéral au début des années 2000 pour influencer les réformes des politiques scolaires régionales. Comme cette dernière, leur contre-mobilisation est étudiée au chapitre 4.

Au final donc, dans le cas allemand, les régions se mobilisent collectivement au sein de la *BLK* durant les années 1970, au début des années 1990 et 2000 contre les tentatives du *Bund* de développer une lecture extensive de ses compétences en matière de planification scolaire. Elles usent d'une ressource juridique, qui consiste dans leur lecture de l'article de la Loi fondamentale qui définit cette compétence, mais aussi des dispositions qui règlent le fonctionnement et les prises de décision au sein de la *BLK*. Les régions mettent en œuvre ces ressources lors des négociations au sein de cet organisme.

Mais les régions se mobilisent aussi en 1978, dans des collectifs divers, contre la tentative du *Bund* d'obtenir des compétences plus étendues en matière scolaire, c'est-à-dire pour défendre le *statu quo* de la répartition des compétences scolaires. Ces collectifs régionaux usent de ressources juridiques, centrées sur leur lecture de la répartition des compétences en matière éducative. Mais ils recourent aussi à des ressources normatives, qui soulignent les avantages de l'organisation fédérale de l'éducation. Ces deux

ressources sont mises en œuvre par des prises de position publique et par des menaces d'action juridique.

Les régions se mobilisent également au moment de la réunification par l'intermédiaire de la *KMK*. Leur mobilisation prend la forme de l'intégration des systèmes scolaires des nouvelles régions dans les cadres juridiques existants. La ressource mobilisée est donc juridique et le mode d'action est la négociation au sein de la *KMK*. Elles se mobilisent enfin à partir de 2001, comme nous le verrons au chapitre 4.

Le tableau suivant présente de manière synthétique les mobilisations régionales et étatiques entre 1969 et 2004.

Tableau III-6 : Synthèse des mobilisations de l'Etat et des contre-mobilisations des régions en Allemagne

Objets des mobilisations des acteurs étatiques	Objets des contre-mobilisations des régions	Dates d'enclenchement du mécanisme	Ressources utilisées	Modes d'action
<i>Allemagne</i>				
<ul style="list-style-type: none"> - Influencer le développement politiques régionales, leurs politiques de réforme à partir de leur compétence de planification, au sein de la <i>BLK</i> ; - Obtenir des compétences plus étendues en matière scolaire. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilisations collectives des <i>Länder</i> au sein de la <i>BLK</i> pour circonscrire strictement l'intervention du <i>Bund</i> dans le processus de planification scolaire et ne pas obérer l'autonomie de politique publique de chacune des régions. - Diverses mobilisations collectives des <i>Länder</i> pour défendre le <i>statu quo</i> de la répartition des compétences éducatives. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1971-1973 : lors du processus de négociation du premier plan de la <i>BLK</i>, le <i>Bildungsgesamplan</i> ; - 1975-1982 : lors du processus de négociation du deuxième plan de la <i>BLK</i>. - 1970 : à l'occasion de la publication du Rapport sur la politique d'éducation du gouvernement fédéral (<i>Bericht zur Bildungspolitik</i>) ; - 1978 : à l'occasion de la publication du Rapport sur les problèmes structurels du gouvernement fédéral. - 1992 : au moment de la réunification ; - 2001 : au moment de la publication des résultats de l'enquête PISA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ressource juridique : leur lecture de la compétence partagée de planification scolaire avec les <i>Länder</i> (article 91a de la Loi fondamentale) ; et les dispositions qui règlent le fonctionnement et les prises de décision au sein de la <i>BLK</i>. - Ressource juridique : leur lecture de la répartition formelle des compétences, leur <i>Kulturhoheit</i>, socle de leur souveraineté ; - Ressource normative : les avantages de l'organisation fédérale du secteur de l'éducation. - Ressources de savoir (cf. chapitre 4). 	<ul style="list-style-type: none"> - Négociation au sein de la <i>BLK</i>, jusqu'au blocage du processus de négociation au sein de la <i>BLK</i>. - Prise de position publique ; - Coordination au sein de la <i>KMK</i> (cf. chapitre 4).

L'enclenchement du mécanisme d'intégration des régions par la légitimation de la répartition formelle des compétences repose donc sur les intérêts collectifs et individuels des régions françaises et allemandes à se mobiliser contre les tentatives d'intervention des acteurs étatiques sur les politiques régionales d'éducation qui leur paraissent indues. Dans les deux cas, on trouve au centre des mobilisations collectives régionales des ressources juridiques, qui résident dans leur lecture de la répartition formelle des compétences, et des modes d'action similaires, à savoir l'action juridique, les prises de position publique, et la négociation. L'étude comparée de l'enclenchement du mécanisme par les contre-mobilisations régionales face aux mobilisations de l'Etat conduit aussi à souligner que l'analyse de politiques sectorielles ne peut se faire sans être inscrite dans les dynamiques institutionnelles plus générales. En France comme en Allemagne en effet, l'un des intérêts structurant les mobilisations collectives des régions est un intérêt institutionnel, et concerne la place des régions dans le processus de décentralisation et dans le système fédéral.

Les mobilisations des régions françaises et allemandes portent la marque des contextes sectoriels dans lesquels elles s'inscrivent. Au-delà des différences d'objets des mobilisations, le contexte sectoriel permet d'expliquer pourquoi les régions françaises se mobilisent individuellement, contrairement aux régions allemandes. Cela renvoie en effet au fait que les acteurs étatiques en France ont la capacité d'influencer directement les politiques régionales, par l'intermédiaire des services déconcentrés notamment, tandis que le *Bund* n'a de capacité d'influence sur les politiques scolaires régionales que par l'intermédiaire de sa compétence de planification. Sa capacité d'intervention ne s'exerce donc pas directement sur chacune des politiques régionales. La prise en compte du contexte institutionnel permet, pour sa part, d'expliquer pourquoi on constate une plus grande diversité des collectifs régionaux dans le cas allemand, qui sont, de plus, davantage structurés. Cela est une caractéristique générale des systèmes fédéraux (Swenden, 2006).

C) Interventions de l'Etat, production d'intégration territoriale et faible réduction des inégalités

Les mobilisations des acteurs étatiques pour tenter d'intervenir sur les politiques régionales d'éducation ont été étudiées en France et en Allemagne depuis 1982 et 1969,

ainsi que les contre-mobilisations des régions qu'elles ont suscitées. Afin de répondre à la double question posée dans ce chapitre, celle des effets de l'intervention de l'Etat sur l'intégration et les inégalités territoriales, il reste à examiner ce par quoi se sont traduites ces mobilisations pour les politiques régionales. Quels sont les acteurs qui sont parvenus à imposer leurs vues et quelles conséquences cela a-t-il eu pour les politiques régionales ?

Le troisième temps de l'analyse de ce chapitre, qui est aussi le troisième temps du mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat, conduit à montrer que l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales d'éducation produit effectivement de l'intégration territoriale, quoi que l'Etat n'intervienne que de manière circonscrite sur ces politiques. En revanche, on va montrer que l'intervention de l'Etat ne se traduit pas systématiquement par une forte réduction des inégalités régionales, c'est-à-dire des différences dans les dispositifs d'action publique et de leurs *outputs*.

1) Les résultats des mobilisations ou la force du droit¹

Il s'agit d'abord de déterminer quels sont les résultats des mobilisations des acteurs étatiques et régionaux. Cela permettra d'identifier les versants des politiques régionales d'éducation où l'Etat intervient effectivement en France et en Allemagne.

a) En France : l'Etat impose des normes de sécurité et participe aux choix des équipements pédagogiques

L'étude des résultats des mobilisations des acteurs du ministère de l'Education nationale et des conseils régionaux et à leurs conséquences pour l'élaboration des politiques régionales, amène à souligner que les acteurs étatiques parviennent assez largement à imposer leur lecture de la répartition formelle des compétences éducatives contre les mobilisations collectives et individuelles des régions. On va montrer qu'ils parviennent en effet à édicter des normes de sécurité pour les bâtiments et les équipements des lycées, qui sont appliquées par les régions, sans qu'elles ne soient

¹ Nous empruntons à Pierre Bourdieu le titre d'un de ses articles (Bourdieu, 1986), mais les significations que nous y associons se distinguent de l'analyse qu'il conduit sur le champ juridique et la force symbolique, notamment, de ses productions.

accompagnées de dotations de transfert pérennes, et à participer au choix des équipements pédagogiques des lycées.

En 1985, le ministre et les services déconcentrés du ministère de l'Intérieur se sont mobilisés pour empêcher que les procès-verbaux de mise à disposition des établissements scolaires ne comportent une évaluation des coûts de remise à niveau et une description de leur état. Cela avait suscité la contre-mobilisation collective des conseils régionaux, qui avaient plaidé non seulement pour que cette description et cette évaluation soient incluses, mais aussi pour une révision des critères de définition de la dotation de transfert au titre de l'investissement (DRES). Les régions, par l'intermédiaire de l'ANER, avaient demandé que soit intégré un critère de besoin. Celui-ci permettait de refléter les situations propres à chaque région, et non uniquement les montants précédemment alloués, ce que prévoyait alors le mode de calcul de la DRES.

Au final, la très grande majorité des procès-verbaux de mise à disposition n'ont pas été complétés de manière exhaustive lors du transfert des bâtiments des lycées aux régions. D'une part, les outils de description de l'état des bâtiments scolaires manquent de précisions. Les catégories utilisées dans les procès-verbaux permettent de le montrer : « Neuf, bon, moyen, médiocre ou mauvais état ». D'autre part, contrairement à ce qui était prévu par la loi, les procès-verbaux de mise à disposition n'ont pas été, de manière générale, complétés de manière contradictoire. Les collectivités les ont souvent signés sans qu'une véritable contre-analyse n'ait été menée. Cela s'explique principalement par le fait que lorsque les procès-verbaux ont été réalisés, au cours de l'année 1985 pour la plupart d'entre eux, les conseils régionaux ne disposaient d'aucune compétence technique propre, les premiers personnels des services de l'éducation étant majoritairement issus de l'Education nationale (voir le tableau n°III.4). Certaines régions se sont appuyées sur les services de la direction départementale de l'équipement (DDE) ou sur les services techniques des grandes villes pour signer ces procès-verbaux. C'est par exemple le cas en Limousin. Mais plus généralement, les directeurs des lycées de l'époque s'accordent à souligner que l'état des bâtiments indiqué dans les procès-verbaux était largement soumise à question. C'est le cas en région Provence – Alpes Côte d'Azur par exemple :

« Les PV c'était une chose, la réalité une autre » (Entretien n°1).

Comme en région Limousin,

« Les PV ont été faits rapidement. Dans les textes, ils ont été faits de manière contradictoire, avec les représentants du rectorat, du préfet, de la région et des communes. Dans la réalité, la petite bête n'a pas été cherchée. A l'époque, la région ne disposait pas de services techniques pour contredire les affirmations de l'Etat. Il n'y avait donc aucun interlocuteur technique du côté de l'Etat (...). Du côté de la région de toute façon, il y avait la volonté d'avancer et d'aller vite. Il n'y a donc pas eu de contestations des PV à ce moment-là » (Entretien n°24).

De plus, l'évaluation des coûts de la remise en état des bâtiments des lycées n'était souvent ni indiquée ni quantifiée¹. Enfin, aucune refonte des critères d'attribution de la DRES n'a été opérée suite à la mobilisation collective des régions. Les mobilisations et contre-mobilisations de 1985 paraissent donc avoir conduit à la réalisation des objectifs poursuivis par l'Etat contre ceux des régions.

Il en est de même pour les mobilisations relatives aux équipements sportifs. On a vu précédemment que les conseils régionaux se sont mobilisés à partir de 1992 pour refuser de participer financièrement à la remise en état et à l'entretien des équipements sportifs utilisés par les établissements scolaires, puis pour obtenir une dotation de transfert de l'Etat leur permettant de faire face à cette charge. Au terme d'une dizaine d'années de mobilisations, en juillet 2002, est adoptée une loi qui stipule que les conseils régionaux doivent payer l'utilisation des équipements sportifs municipaux, sans que cela ne soit accompagné de transferts financiers additionnels². Selon le législateur en effet, les dotations de transfert pour l'équipement et l'investissement dont bénéficient les régions

¹ Cf. chapitre 4.

² « L'utilisation des équipements se fait conformément aux dispositions de l'article L.1311- 7 du Code général des collectivités territoriales, sauf dans l'hypothèse où des conventions de mise à disposition gracieuse ont été négociées » (article 40 III). L'article cité du Code général des collectivités territoriales précise que « L'utilisation d'équipements collectifs par une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte fait l'objet d'une participation financière au bénéfice de la collectivité territoriale, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte propriétaire de ces équipements. (...) Les modalités de calcul de cette participation sont définies par convention. (...) A défaut de signature de cette convention au terme d'un délai d'un an d'utilisation de cet équipement, le propriétaire détermine le montant de cette participation financière qui constitue une dépense obligatoire pour l'utilisateur ».

depuis 1986 incluent déjà la compensation des dépenses relatives à l'investissement et au fonctionnement des équipements sportifs.

Les entretiens conduits dans les sept régions que nous étudions avec les responsables des lycées en poste au début des années 2000, ainsi que la consultation des sites Internet des autres conseils régionaux métropolitains, permettent de dire qu'aujourd'hui toutes les régions subventionnent l'utilisation des équipements sportifs par les établissements scolaires dont elles ont la charge. De plus, les enquêtes conduites en 2000 et en 2001 par le Syndicat national Education physique¹ (SNEP) permettent de montrer que toutes les régions participaient alors au financement de la construction des équipements sportifs. Il semble donc que dans le cadre de cette mobilisation l'Etat soit parvenu à imposer sa lecture des lois de décentralisation aux conseils régionaux mobilisés collectivement, selon laquelle le versant matérielle des politiques régionales et de leur entière responsabilité, et à éviter l'instauration d'une nouvelle dotation de transfert ou à l'introduction de nouvelles modalités de calcul des dotations.

Des conclusions similaires peuvent être tirées dans le cas des mobilisations qui débutent en 1994 autour de la question des normes de sécurité dans les lycées, et notamment de leurs équipements. Face au degré d'exigence des normes imposées par l'Etat, les régions se sont mobilisées collectivement pour demander l'aide financière de l'Etat, leur permettant de couvrir les coûts suscités par la mise aux normes des bâtiments et des machines-outils.

Certes, un plan en faveur de la mise en sécurité des établissements scolaires a été adopté en 1993 par le gouvernement. Il comporte notamment une enveloppe de prêts bancaires de 1,83 milliards d'euros (12 milliards de francs). L'aide de l'Etat consiste en une prime dédiée à la mise en sécurité des collèges et des lycées à ossature métallique et aux travaux destinés à assurer la sécurité des accès aux établissements classés comme « établissements sensibles » ou situés en zone d'éducation prioritaire. Le montant total de la prime déléguée par l'Etat en 1994 et 1995 s'élève à 48 464 144 euros.

Mais il ne semble pas que l'adoption de ce plan puisse être comprise comme une réussite des mobilisations collectives des régions face aux acteurs étatiques. En effet, non

¹ Nous avons eu la chance de trouver les résultats de cette enquête dans les archives du Conseil régional du Centre. Carton 330 W 15 117.

seulement l'aide financière est ponctuelle, mais elle correspond surtout à des montants peu élevés. La preuve en est qu'à l'échelle métropolitaine, l'aide exceptionnelle attribuée en 1994 et en 1995 aux régions françaises correspond à 6,28 % du montant de la dotation de transfert au titre de l'investissement de ces deux années (DRES), et à seulement 1,20 % des dépenses totales régionales d'investissement sur la période, soit à 1,51 % des dépenses d'investissement propres des régions. Le tableau suivant présente ces données.

Tableau III-7 : Aides exceptionnelles au titre du plan de sécurité (1994-1995)¹

Régions	% des aides exceptionnelles par rapport à la DRES ²	% des aides exceptionnelles par rapport aux dépenses totales régionales d'investissement	% des aides exceptionnelles par rapport aux dépenses régionales propres d'investissement
Alsace	5,93	1,58	2,20
Aquitaine	6,59	1,09	1,33
Auvergne	2,35	0,55	0,72
Bourgogne	3,68	0,69	0,86
Bretagne	10,07	2,30	3,07
Centre	0,43	0,09	0,11
Champagne-Ardenne	3,86	1,24	1,85
Franche-Comté	8,88	2,58	3,76
Languedoc-Roussillon	7,96	1,38	1,69
Limousin	6,26	1,75	2,50
Lorraine	2,36	0,88	1,41
Midi-Pyrénées	5,53	1,04	1,30
Nord-Pas de Calais	10,35	1,74	2,14
Basse-Normandie	7,77	2,07	2,90
Haute-Normandie	5,92	1,30	1,70
Pays de la Loire	0,85	0,13	0,15
Picardie	4,13	1,08	1,49
Poitou-Charentes	15,95	4,49	6,67
Provence-Alpes Côte d'Azur	6,72	1,12	1,36
Rhône-Alpes	3,50	0,53	0,62
Ile de France	8,32	1,24	1,47
Métropole (sans la Corse)	6,28	1,20	1,51

Sources : Données DGCL, calculs de l'auteure.

De plus, pour vérifier le respect des normes de sécurité dans les établissements scolaires est créée la Commission d'évaluation et de proposition pour la sécurité des établissements scolaires, dont la présidence est confiée à Jean-Marie Schléret (on parle

¹ Nous remercions le bureau du financement des transferts de compétences de la sous-direction des finances locales et de l'action économique de la Direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur d'avoir bien voulu nous transmettre les données sur le montant des aides exceptionnelles de l'Etat par région.

² La DRES est calculée pour les années 1994 et 1995, comme les dépenses totales régionales d'investissement et les dépenses régionales propres d'investissement.

souvent de la Commission Schléret). Sa mission a été pérennisée en 1995 par la création de l'Observatoire nationale de la sécurité des établissements scolaires. Dans son rapport de 1997, le rapport de l'Observatoire souligne que la part des accidents en atelier a diminué par rapport aux années passées¹. Deux explications sont avancées : la non-utilisation d'un certain nombre d'équipements problématiques et la « *remédiation des machines non-conformes* ». Il note aussi que l'utilisation de machines non-conformes dans les lycées est « *extrêmement limitée* ».

Dans le cas des mobilisations en 1995 relatives à lutte contre l'amiante dans les bâtiments collectifs, il semble aussi que l'Etat parvient aussi à imposer sa lecture des lois de décentralisation : l'édiction de normes de sécurité ne s'accompagne en effet pas de transferts financiers pérennes, contrairement à ce que souhaitaient les conseils régionaux collectivement mobilisés. Le décret relatif à la protection contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante, adopté le 7 février 1996, oblige les propriétaires de bâtiments collectifs à rechercher dans les constructions l'éventuelle présence de flocages et de calorifugeages contenant de l'amiante et le cas échéant à effectuer les travaux en vue d'enlever ou de neutraliser les flocages et les calorifugeages concernés.

Un plan d'aide financière aux collectivités a été adopté, dont l'objectif affiché était d'inciter les élus locaux à réaliser les opérations de mise en sécurité de leurs établissements scolaires. Le total des crédits délégués aux régions au titre du plan amiante pour les lycées s'élevait à 7 742 539 euros. Mais comme dans le cas des normes de sécurité relatives aux bâtiments et équipements des établissements scolaires, ces aides exceptionnelles de l'Etat sont ponctuelles, et correspondent à des montants très peu élevés : 0,58 % de la DRES sur les trois années concernées, 0,12 % des dépenses totales régionales d'investissement et 0,16 % des dépenses d'investissement propres des régions à l'échelle métropolitaines. Le tableau suivant présente ces données.

¹ Rapport consulté en ligne le 12 avril 2010.

Tableau III-8 : Les aides exceptionnelles au titre du plan amiante (1996, 1998, 1999)

Régions	% des aides exceptionnelles par rapport à la DRES ¹	% des aides exceptionnelles par rapport aux dépenses totales régionales d'investissement	% des aides exceptionnelles par rapport aux dépenses régionales propres d'investissement
Alsace	0,26	0,06	0,08
Aquitaine	0,95	0,17	0,20
Auvergne	0,19	0,05	0,06
Bourgogne	0,00	0,00	0,00
Bretagne	0,04	0,01	0,01
Centre	0,21	0,04	0,05
Champagne-Ardenne	0,18	0,08	0,13
Franche-Comté	0,00	0,00	0,00
Languedoc-Roussillon	0,00	0,00	0,00
Limousin	0,23	0,08	0,12
Lorraine	2,49	0,81	1,22
Midi-Pyrénées	0,22	0,04	0,05
Nord-Pas de Calais	2,24	0,45	0,56
Basse-Normandie	0,52	0,17	0,25
Haute-Normandie	0,00	0,00	0,00
Pays de la Loire	0,00	0,00	0,00
Picardie	0,70	0,27	0,45
Poitou-Charentes	0,00	0,00	0,00
Provence-Alpes Côte d'Azur	1,00	0,22	0,28
Rhône-Alpes	0,32	0,05	0,06
Ile de France	0,43	0,07	0,09
Métropole (sans la Corse)	0,58	0,12	0,16

Sources : Données DGCL, calculs de l'auteure.

L'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires est aussi chargé de vérifier l'application de ce décret. Dans son rapport de 1997, il était noté que 13 % des lycées était encore concerné par la présence d'amiante². Les rapports les plus récents ne

¹ La DRES est calculée pour les années 1996, 1998 et 1999, comme les dépenses totales régionales d'investissement et les dépenses régionales propres d'investissement.

² Consulté en ligne le 12 avril 2010.

signalent plus la présence d'amiante dans les établissements, mais concentrent leur attention sur la mise en place de dispositifs permettant la réalisation de diagnostics précis.

Enfin, le dernier objet des mobilisations de l'Etat et des contre-mobilisations des régions en France sur la période étudiée concerne les équipements pédagogiques des lycées. On a montré que les acteurs étatiques, en particulier par l'intermédiaire des services déconcentrés du ministère de l'Education nationale, estiment être en mesure de définir les équipements pédagogiques dont les conseils régionaux sont chargés de l'acquisition sur la base de leur compétence exclusive en matière de pédagogie. Dans l'étude des contre-mobilisations individuelles des conseils régionaux, on a montré que ces derniers avaient établi des règles du jeu relatives à la participation des acteurs de l'Etat aux procédures de définition et d'acquisition de ces équipements pédagogiques. Dans les cas étudiés ainsi, les acteurs étatiques sont de fait impliqués dans ces procédures, même si leur implication varie d'une région à une autre.

Par conséquent, dans le cas français, à la lumière des résultats des quatre types de mobilisations et de contre-mobilisations des acteurs étatiques et régionaux, il semble que les premiers soient parvenus à imposer leur lecture des lois de décentralisation aux régions mobilisées collectivement ou individuellement. Mais on a montré aussi que l'intervention de l'Etat est limitée à des domaines relativement circonscrits des politiques régionales, puisque la politique patrimoniale des régions comme leurs dispositifs d'action éducative, restent en dehors du champ de l'intervention de l'Etat. Le tableau suivant présente ces mobilisations de manière synthétique.

Tableau III-9 : Le mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat en France

Date et objet d'enclenchement du mécanisme	Ressources et modes d'action des acteurs étatiques	Ressources et modes d'action des régions	Produits des mobilisations
<p>Les conséquences financières des politiques de l'Etat et les normes de sécurité relatives aux bâtiments et aux équipements des lycées ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1992 : équipements sportifs ; - 1993 : mise en sécurité des établissements scolaires et des machines-outils ; - 1995 : plan amiante. <p>Les normes relatives aux équipements pédagogiques des lycées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Variable selon les régions, mais dès la deuxième moitié des années 1980. Fonctionne ensuite sur l'ensemble de la période. 	<p>- Ressource juridique : leur lecture des lois de décentralisation et de leurs décrets d'application</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ressource normative : la légitimation de cette lecture au nom de l'intérêt général - L'imposition et la contrainte 	<p>Mobilisations collectives :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ressource juridique : leur lecture des lois de décentralisation et de leur décret d'application autour de la notion de « charges nouvelles ». - Lobbying auprès des ministères concernés ; - Action juridique. <p>Mobilisations individuelles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ressource de savoir : construction d'une expertise dans le secteur éducatif ; - Ressources financières : les montants de l'investissement propre des régions - Négociation avec les inspections académiques et les rectorats. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les acteurs étatiques imposent leur lecture de la répartition des compétences pour ce qui concerne le versant matériel des politiques régionales : adoption de cadres législatifs contraignant les régions ; montant faible des aides exceptionnelles de l'Etat ; - Résultats variables d'une région à une autre pour ce qui est du versant pédagogique des politiques régionales, selon les ressources et la capacité à négocier respectives des conseils régionaux et des autorités académiques.

b) En Allemagne : l'intervention du *Bund* sur la planification et l'expérimentation scolaires

Dans le cas allemand, il semble que le gouvernement fédéral intervienne de manière circonscrite sur les politiques régionales d'éducation à partir de sa compétence de planification scolaire.

En effet, ses mobilisations en 1978, pour demander une révision de la répartition des compétences scolaires, comme celles de 1992 autour de l'exercice de fait de ces compétences au moment de la réunification et celles du début des années 2000¹, se sont heurtées aux contre-mobilisations collectives des régions, qui ont empêché toute révision constitutionnelle. Depuis 1969, à l'exception de la planification scolaire qui est une compétence partagée entre les régions et le gouvernement fédéral, les questions scolaires sont de l'entière responsabilité des régions. Les mobilisations des régions semblent ainsi être parvenues à imposer leur lecture de la répartition formelle des compétences face aux mobilisations de l'Etat à ces diverses dates.

Qu'en est-il alors de l'intervention du gouvernement fédéral sur les politiques régionales d'éducation à partir de sa compétence de planification scolaire ? La réponse à cette question paraît de prime abord être assez simple : on ne peut pas dire que le gouvernement fédéral intervienne sur les politiques scolaires des régions. L'étude du contenu et de la mise en œuvre du premier Plan de la *BLK* apporte des éléments à l'appui de cette idée.

La *BLK* rend public son Plan cadre en 1973². Il présente des propositions présentées sous forme de données d'orientation, qui portent sur la structure du système

¹ Celle-ci est étudiée dans le chapitre 4.

² Le volet budgétaire du Plan général de l'éducation, le Plan budgétaire de l'éducation (*Bildungsbudgetplan*), n'a pour sa part pas pu être adopté, les ministres régionaux des finances n'étant pas parvenus à trouver un accord. Si le plan cadre a, pour sa part, pu être adopté en dépit des oppositions des « parti de l'éducation » et « des finances », c'est parce que le gouvernement fédéral a accepté d'accroître la part des ressources fiscales allouées aux régions (la part de la TVA). Cela a conduit les ministres régionaux des finances à accepter les objectifs ambitieux du plan (soit 6,8 % du PIB pour l'éducation) (Mäding, 1989). Si les dépenses d'éducation sont à la charge des régions, « *A plan for educational expansion automatically gave rise to a call from all Land governments for a long-term redistribution of tax revenues between the federation and the Länder* “ (Mäding, 1989 : 125). Au final, le plan cadre est adopté, mais quelques semaines plus

scolaire et de premiers éléments sur des réformes de contenu. Des propositions sont ainsi faites en faveur d'une réorganisation du système scolaire par cycle (enseignement élémentaire, primaire et secondaire), plutôt qu'en fonction des types d'écoles (*Hauptschule*, *Realschule* et *Gymnasium*). Mais sur trois questions particulièrement discutées, l'introduction des *Gesamtschulen*, l'introduction d'un cycle d'orientation et la formation des enseignants, les différences de conception entre les régions dirigées par la *SPD* et la *FDP* et les régions gouvernées par la *CDU* ou la *CSU* n'ont pas pu être surmontées, laissant ainsi ces questions non résolues. « *L'ambition poursuivie par la SPD et la FDP d'organiser un système d'éducation unifié à l'échelle de la République Fédérale grâce au Plan général de l'éducation a dû être abandonné dès la phase de négociation au sein de la BLK* » (Anweiler, 2006 : 725).

De plus, le Plan cadre ne développait aucune mesure contraignante, et d'aucuns soulignent que cela explique que le Plan n'ait pas été mis en œuvre par les régions. « *La planification de l'éducation n'a en tout cas pu produire aucun effet perceptible sur le pilotage et sur la coordination de l'action publique des différentes régions (...). La BLK, qui n'est pas responsable de la mise en œuvre du Plan, ne disposait même pas d'un système d'information autonome pour la suivre, et encore moins d'un système d'incitations et de sanctions permettant de l'orienter* » (Mädling, 1994 : 161). L'absence ou les limites importantes rencontrées par la mise en œuvre du Plan concernent en particulier les domaines où était visé un rapprochement des situations régionales sur la base de chiffres cible à l'échelle nationale. « *Le gouvernement fédéral a dénoncé dans son Bilan intermédiaire [publié en 1976] le fait que fréquemment les Länder ne se concentraient pas sur les versants de leur politique scolaire pour lesquels ils étaient en retard par rapport aux autres régions, et qu'ils ne s'appuyaient sur les valeurs cibles fixées par le Plan général* » (Raschert, 1980 : 195). Jürgen Raschert l'explique par le fait qu'il est politiquement plus avantageux pour les gouvernements régionaux de mettre en avant et de développer l'action dans les domaines où la région est comparativement en avance ou « devant », plutôt que de se concentrer sur ses déficits (1980). De plus, les régions ayant des structures et des programmes scolaires différents, elles hiérarchisent différemment les objectifs d'action publique.

tard, la Conférence des ministres régionaux de l'éducation souligne que seuls 6 % seront en réalité disponibles (Mädling, 1989).

Sur cette base, certains sonnent le constat de l'échec du Plan cadre de la *BLK*. Ils soulignent que cet organisme a principalement eu pour les régions une vertu symbolique, en leur permettant de répondre aux critiques adressées à l'organisation fédérale dans le domaine scolaire (Mäding, 1994 ; Raschert, 1980). On peut rendre compte dans cette perspective du lancement de l'écriture du deuxième Plan de la *BLK* en 1974.

Un deuxième élément peut être apporté à l'appui de l'idée selon laquelle le gouvernement fédéral n'est pas parvenu à intervenir sur les politiques régionales par l'intermédiaire de la planification scolaire. Il s'agit de l'évolution des activités de la *BLK*. L'écriture de son deuxième Plan est suspendue en 1982, suite à l'ampleur des conflits partisans et financiers, ainsi que du fait de l'opposition entre le gouvernement fédéral et les régions que nous avons documentées dans la partie précédente. De plus, en 1985, les objectifs poursuivis par la *BLK* ont été révisés. Désormais, "*the BLK has taken on the role of a discussion forum between the federation and the Länder rather than that of a planning authority (...). [the articles 91b and the administrative agreement of 1970] are still in force as legal norms, but joint planning between the federation and the Länder no longer exist in the field of education*" (Mäding, 1989 : 131). Les régions semblent donc être parvenues à circonscrire très fortement le domaine d'activité de la *BLK*, et par là les velléités d'intervention du *Bund* sur le développement des politiques scolaires régionales. Cela s'illustre dans le nombre de personnes employées par la *BLK*. En 1983, il passe de 30 à 19 (Mäding, 1989).

Pourtant, quelques éléments conduisent à nuancer la conclusion selon laquelle le gouvernement fédéral n'est pas du tout intervenu sur les politiques régionales par l'intermédiaire de la planification scolaire.

D'une part, il semble que certaines des dispositions controversées du premier Plan de la *BLK* aient toutefois influencé les politiques adoptées et mises en œuvre par les régions. C'est le cas de l'introduction d'un cycle d'orientation en classes 5 et 6, à la fin de la *Grundschule*. Les régions gouvernées par la droite se sont opposées à son introduction, car elle remet en partie en cause la fragmentation ternaire des systèmes scolaires, en retardant de deux ans l'orientation en *Hauptschule*, en *Realschule* ou en *Gymnasium*, dans le cas des classes d'orientation indépendantes du type d'école, ou en favorisant le passage d'un type d'école à un autre, pour celles où les élèves sont orientés dans l'un des trois

types d'école à la fin de la classe 4. L'introduction de ce cycle d'orientation est l'un des points au sujet duquel aucun accord n'a pu être obtenu lors de la conclusion du premier Plan de la *BLK*. Or, Hans-Werner Fuchs (2004) et Jürgen Raschert (1980) constatent tous deux une homogénéisation des programmes scolaires des classes 5 et 6 dans les différentes régions, en dehors de tout accord formel de la *BLK* comme de la *KMK*. Raschert en conclut que « *L'harmonisation des programmes scolaires que l'on constate pour ces cycles d'enseignement s'est donc révélée, dans une certaine mesure, un équivalent fonctionnel de l'introduction de classes d'orientation* » (Raschert, 1980 : 140). On pourrait supposer que cela s'explique par l'impact des discussions entre les régions et le gouvernement fédéral au sein de la *BLK*.

De la même manière, l'introduction des *Gesamtschulen* a été l'un des points principaux sur lesquels aucun accord lors des travaux préparatoires de la *BLK* n'a pu être obtenu. De plus, tout au long des années 1970 et jusqu'en 1979¹, un point de conflit très important entre les régions a porté sur la reconnaissance inter-régionale des diplômes de *Gesamtschule*. Pourtant, on constate qu'au cours des années 1970, une proportion croissante d'élèves a été scolarisée dans ces écoles.

Tableau III-10 : Part d'élèves scolarisés en Gesamtschulen en 1970 et 1979

	1970	1979
Bade-Wurtemberg	0,0	1,2
Bavière	0,0	0,5
Berlin	6,5	17,0
Brême	1,4	5,3
Hambourg	2,4	12,3
Hesse	1,1	14,9
Basse-Saxe	0,0	2,8
Rhénanie du Nord-Westphalie	0,4	2,7
Rhénanie-Palatinat	0,0	0,7
Sarre	0,0	1,7
Schlesvig-Holstein	0,0	1,0
Bund	0,4	3,6

Source : Calculs de l'auteur à partir de données tirées de (KMK, 1973) et (KMK, 1981).

¹ En 1979, un accord de la *KMK* porte sur la reconnaissance des diplômes de *Gesamtschule*, à condition que certaines conditions soient respectées (Raschert, 1980 : 143).

De plus, à partir des années 1980 et l'échec de l'écriture du deuxième Plan, la *BLK* concentre ses activités sur l'organisation d'expérimentations (*Modellversuchen*) (Stern, 2000 ; Furck, 1998), cela jusqu'en janvier 2008, date à laquelle le versant planification scolaire a été dissous. Sur la base de l' « Accord cadre pour la préparation, la mise en œuvre et l'accompagnement scientifique coordonnées des expérimentations scolaires » adoptée en mai 1971, et à l'initiative des régions, la *BLK* décide de la participation à ces expérimentations, qui visent, à partir d'exemples circonscrits, à améliorer l'existant ou à développer des innovations (Wesihaupt, 1998). Outre sa participation financière, la *BLK* a aussi pour tâche d'évaluer les expérimentations et d'organiser l'échange d'informations entre les régions. Si on a vu précédemment que l'activité de la *BLK* de soutien aux expérimentations était variable dans le temps, et en particulier que le gouvernement fédéral avait retiré une partie des moyens qu'il y allouait dans les années 1990 (Stern, 2000), on peut toutefois noter que par ce biais, le gouvernement fédéral intervient ponctuellement sur les politiques régionales d'éducation

Ces éléments alimentent donc l'idée selon laquelle le gouvernement fédéral intervient de manière très limitée sur les politiques d'éducation. Le tableau suivant présente les mobilisations des acteurs étatiques et régionaux de manière synthétique.

Tableau III-11 : Le mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat en Allemagne

Date et objet d'enclenchement du mécanisme	Ressources et modes d'action des acteurs étatiques	Ressources et modes d'action des régions	Produits des mobilisations
<p>Les compétences de planification scolaire du <i>Bund</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1970 : à l'occasion de la publication du Rapport sur la politique d'éducation du gouvernement fédéral (<i>Bericht zur Bildungspolitik</i>) ; - 1971-1973 : lors du processus de négociation du premier plan de la <i>BLK</i>, le <i>Bildungsgesamtplan</i> ; - 1975-1982 : lors du processus de négociation du deuxième plan de la <i>BLK</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ressources juridiques : leur lecture de la compétence partagée de planification scolaire avec les <i>Länder</i> ; - Ressource normative : la capacité du <i>Bund</i> à assurer et réaliser le bien commun. - Négociation au sein de la <i>BLK</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ressource juridique : leur lecture de la compétence partagée de planification scolaire avec les <i>Länder</i> (article 91a de la Loi fondamentale) ; et les dispositions qui régissent le fonctionnement et les prises de décision au sein de la <i>BLK</i>. - Négociation au sein de la <i>BLK</i>, jusqu'au blocage du processus de négociation au sein de la <i>BLK</i> ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Echec du premier et du second plan de la <i>BLK</i> ; - Révision importante des objectifs poursuivis par la <i>BLK</i> en 1982 (forte réduction) ; - Quelques points de rapprochement des politiques scolaires régionales.
<p>La révision des compétences scolaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1978 : à l'occasion de la publication du Rapport sur les problèmes structurels du gouvernement fédéral. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ressources juridiques : lecture de clauses générales de la Loi fondamentale, selon lesquelles le <i>Bund</i> est le garant de la liberté de mobilité sur le territoire national, et de l'équivalence des conditions de vie ; - Ressource normative : la capacité du <i>Bund</i> à assurer et réaliser le bien commun. - Prise de position publique, par la publication de rapports. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ressource juridique : leur lecture de la répartition formelle des compétences, leur <i>Kulturhoheit</i> ; - Ressource normative : les avantages de l'organisation fédérale du secteur de l'éducation. - Prises de position publique ; - Menace d'une action juridique 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de révision de la répartition des compétences scolaires.

c) La force du droit légitimé par des principes normatifs ?

On a montré quels étaient les résultats des mobilisations des acteurs étatiques et des régions. Cela a conduit à mettre en lumière que l'Etat français parvient de manière assez générale à imposer sa lecture de la répartition des compétences, contre les conseils régionaux pour la quasi-totalité des mobilisations étudiées. Dans le cas allemand en revanche, il semble que ce soit plutôt les *Länder* qui soient parvenus à faire gagner leur conception de la compétence de planification scolaire et des clauses générales de la Loi fondamentale. Comment peut-on expliquer ces résultats et leur répétition dans le temps ?

Pour élaborer une explication, il est d'abord nécessaire de constater le recours central à des ressources juridiques par les acteurs étatiques et régionaux, en France et en Allemagne, quelle que soit la période considérée. On a vu que chacun de ces acteurs a tenté de faire valoir sa propre lecture des textes législatifs ou constitutionnels. Pour rendre compte de cet usage généralisé des ressources juridiques pour défendre des intérêts, y compris par des acteurs qui sont *a priori* défavorisés par la répartition formelle des compétences, plusieurs caractéristiques du droit doivent être mises en avant. L'usage du droit permet d'abord « (...) [d']entrer dans des systèmes de négociation collective et faire valoir des intérêts » (Nay, 1997 : 334). Utiliser des ressources juridiques constituerait ainsi un composant indispensable des mobilisations des acteurs, étatiques ou régionaux, dans le cadre des relations Etat-régions. De plus, Olivier Nay souligne que le droit constitue « à la fois un système de contraintes dans la mesure où personne ne peut durablement déroger aux règles sous peine de subir des sanctions négatives (notamment l'exclusion des jeux collectifs), et un système d'opportunités, dans la mesure où l'usage pragmatique de ces règles est constitutif de ressources pour l'action » (Nay, 1997 : 335). Ainsi, si les acteurs étatiques et régionaux recourent au droit, ce n'est pas tant qu'ils croient en sa légitimité intrinsèque, mais parce que ce dernier les contraint de fait, en leur offrant aussi la possibilité d'accéder ou de revendiquer l'accès à certaines ressources. Cette caractéristique du droit est particulièrement explicite dans l'usage que les régions françaises font des ressources juridiques. Une partie de leurs mobilisations collectives mettent en effet en avant deux arguments : selon le Code général des collectivités territoriales, tout transfert de charge doit être compensé par des dotations financières, d'une part, et des « charges nouvelles » sont associées à la décentralisation, d'autre part,

qui demandent donc à être assorties de transferts financiers. Enfin, le recours au droit par les acteurs étatiques et régionaux s'explique par le fait qu'il constitue un instrument de justification. Le droit « (...) est convoqué par les acteurs pour légitimer leurs comportements et leurs pratiques dans l'institution ; en faisant de la norme juridique préalable une ressource de justification de leur action, ces acteurs supposent que le droit est porteur d'un effet normatif (liée à la croyance en la validité du droit) susceptible de dissimuler les intérêts moins avouables qui motivent leur action (...). Ce qui est en jeu, c'est l'inscription de pratiques tacites dans un corps de règles publiques, écrites et explicites, dégagées du contexte particulier dans lequel elles ont émergé » (Nay, 1997 : 337). Ces trois caractéristiques du droit permettent ainsi d'expliquer le recours aux ressources juridiques qu'en ont les acteurs étatiques et juridiques dans le cadre de leurs mobilisations.

Mais bien que recourant tous au droit, il semble que les ressources juridiques de l'Etat et des régions, en France et en Allemagne, ne soient pas égales. Certaines semblent être plus fortes que d'autres. En effet, les régions allemandes et l'Etat français peuvent se prévaloir d'une ressource normative additionnelle, qu'ils sont les seuls à pouvoir utiliser. Dans chacun des deux pays, ces acteurs sont en effet les dépositaires et les garants de principes qui sont au centre de l'organisation institutionnelle et sectorielle : dans le cas allemand, il s'agit de l'attachement à l'organisation fédérale comme bon système de gouvernement, en particulier dans le secteur de l'éducation, et dans le cas français, il s'agit de la capacité exclusive de l'Etat à assurer l'intérêt général, notamment à faire les choix pertinents en matière de pédagogie. Ces principes ne paraissent pas être contestés : on a bien vu que les régions françaises ne remettent pas en cause le lien, qui s'est historiquement noué à la Révolution française, entre l'Etat et la réalisation du bien commun ; de plus, le *Bund* ne conteste pas l'organisation fédérale des politiques scolaires en soi, mais se mobilise plutôt autour de l'idée que sa propre intervention pourrait permettre de résoudre certains des problèmes qu'elle rencontre. Les références aux clauses générales de la Loi fondamentale (la garantie de mobilité sur le territoire national et l'égalité des conditions de vie) sont ainsi invoquées pour corriger les problèmes rencontrés par l'organisation fédérale, et non pour la contester frontalement. Ainsi, on pourrait penser que le fait que les ressources juridiques de l'Etat français et des régions allemandes soient complétées par des ressources normatives que les autres acteurs ne

peuvent contester sans remettre en cause un principe central et accepté de l'organisation institutionnelle et sectorielle, contribue à expliquer la plus grande force de leur ressources juridiques, augmentées de ces ressources normatives, par rapport aux seules ressources juridiques des régions françaises et du *Bund*.

Cette ressource normative que l'Etat français et les régions allemandes invoquent à l'appui de leur lecture de la répartition formelle des compétences éducatives semble être assortie de la capacité de ces acteurs à la mettre en application, c'est-à-dire à la faire respecter. Ils recourent en effet à des modes d'action qui leur permettent d'assurer l'effectivité de la mise en œuvre de ces ressources. L'Etat français dispose ainsi des outils législatif et réglementaire, qui lui permettent de faire adopter des lois et de pérenniser des arrangements financiers qui leur sont favorables. De plus, par le pouvoir de veto dont dispose le *Bundesrat*, les régions allemandes ont la capacité institutionnelle d'empêcher une réforme de la répartition des compétences en matière scolaire. On a vu qu'elles disposaient aussi de la capacité à peser et à orienter les négociations au sein de la *BLK*, voire quelquefois à en bloquer le fonctionnement, comme l'étude de leurs mobilisations collectives au cours des années 1970 le montre.

Cette analyse de la force inégale des ressources juridiques auxquelles l'Etat et les régions recourent en France et en Allemagne permet d'expliquer pourquoi sur la période étudiée l'Etat français et les régions allemandes parviennent à imposer leur lecture de la répartition des compétences scolaires lors de leurs mobilisations et face à celles des conseils régionaux et du gouvernement fédéral.

2) Le mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat

Après avoir examiné le résultat des mobilisations des acteurs étatiques et régionaux en France et en Allemagne sur l'ensemble de la période, on constate que l'Etat intervient dans les deux cas de manière limitée, mais aussi autrement que ne le prévoit la répartition formelle des compétences. On peut montrer qu'il y a à la fois moins et plus d'Etat que ce qu'elle ne prévoit.

Il y a moins d'Etat, dans le cas français, dans la mesure où les services déconcentrés du ministère de l'Education nationale sont laissés seuls face aux collectivités territoriales. «*En opérant une distinction nette entre le domaine pédagogique, défini de façon étroite en référence aux programmes et à la gestion du personnel enseignant, et le reste sans chercher (...) à connaître et à réguler les nouvelles formes de recomposition de l'action éducative aux différentes échelles locales, [le pouvoir de l'Etat] se trouve considérablement rétréci et affaibli* » (Van Zanten, 2006 : 201). Mais cela renvoie aussi au fait que les acteurs du ministère de l'Education nationale ne sont pas en mesure d'imposer aux conseils régionaux l'adoption de leurs recommandations relatives aux équipements pédagogiques alors qu'ils sont formellement responsables de tous les aspects pédagogiques. Il y a aussi moins d'Etat en Allemagne que ce que la répartition des compétences ne le laisse prévoir, dans la mesure où dès le milieu des années 1970, la pratique de la planification scolaire circonscrit très nettement l'intervention du *Bund* et l'exercice même de la planification.

Mais il y a aussi plus d'Etat dans les politiques régionales que ne le dit la répartition formelle des compétences éducatives. Dans le cas français, les acteurs étatiques interviennent en effet de fait sur certaines dimensions du versant matériel des politiques régionales, alors que ce dernier est formellement de leur entière compétence. Le chapitre 4 va aussi montrer pourquoi il y a plus d'Etat en Allemagne.

Maintenant que l'on a identifié précisément les domaines des politiques régionales d'éducation où l'Etat intervient en France et en Allemagne, il reste à déterminer quels sont les effets de cette intervention sur la production d'intégration territoriale. On peut montrer que celle-ci est bien productrice d'intégration. En effet, dans chacun des cas étudiés, on a montré que l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales conduit à contraindre l'élaboration et la mise en œuvre de certaines dimensions de ces politiques publiques dans l'ensemble des régions.

Dans le cas français, on a montré que cela était le cas des normes relatives à la sécurité des bâtiments des établissements scolaires et de leurs équipements. On le constate aussi dans le cas des équipements pédagogiques, où les acteurs étatiques déconcentrés, sur la base de lignes directrices nationales, participent à leur définition dans toutes les régions.

Dans le cas allemand, on peut aussi parler de production d'intégration, dans la mesure où la tâche de soutien aux expérimentations de la *BLK* a pour effet d'encadrer la diversité des expérimentations et de les astreindre au respect de certaines caractéristiques fixées dans la *Rahmenvereinbarung* de 1971.

Par conséquent, si l'Etat intervient de manière limitée sur les politiques régionales d'éducation, son intervention produit bien de l'intégration territoriale.

3) La diminution des inégalités territoriales ?

Afin de répondre à la deuxième question au centre de ce chapitre, les effets sur les inégalités territoriales de l'intervention de l'Etat doivent être étudiés. Loin d'être redondante avec la question de la production d'intégration territoriale, les effets sur les inégalités ne sont pas prédits par la production, ou non, d'intégration territoriale. En effet, travailler sur la production d'intégration territoriale signifie s'intéresser aux processus d'élaboration de l'action publique, tandis que travailler sur les inégalités territoriales au sens où nous le faisons implique de porter l'attention sur l'action publique effectivement conduite, c'est-à-dire sur ses dispositifs et sur ses *outputs*. Ainsi, montrer que l'Etat intervient dans l'élaboration de l'action publique de l'ensemble des régions et qu'il contraint l'élaboration des versants concernés de ces politiques publiques n'implique pas qu'il le fasse de manière égale selon les régions.

On va montrer que dans le cas français et allemand, l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales ne se traduit pas par une importante réduction des inégalités territoriales, c'est-à-dire que la diminution de la disparité des dispositifs d'action publique régionale et de leurs *outputs* n'est pas très importante.

Commençons par le cas français. Pour ce qui est de l'intervention de l'Etat qui porte sur les normes de sécurité des bâtiments et des équipements scolaires, les rapports de l'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires n'apportent pas les données dont on aurait besoin pour juger des effets sur les inégalités territoriales de la promulgation par l'Etat de ces normes de sécurité. En effet, les données sont présentées de manière agrégées, à l'échelle métropolitaine, et ne permettent pas d'isoler les situations régionales. On peut toutefois remarquer que différents rapports soulignent

l'amélioration des situations régionales : le rapport de 1997 montre ainsi que la part des accidents en atelier a diminué par rapport aux années précédentes¹. De plus, le rapport de 2004 souligne qu'en matière de sécurité incendie « *une diminution des avis favorables est globalement constatée* »² même si la situation des internes pourrait encore être améliorée. Ce rapport indique aussi, pour ce qui concerne la maintenance de la conformité des machines, que le nombre d'établissements ayant mis en place un dispositif de suivi s'accroît. Cette amélioration générale pourrait aller de pair avec une amélioration de la situation dans chacune des régions et une réduction des écarts entre elles. Mais nous ne disposons pas d'éléments permettant d'aller au-delà de la conjecture. Les données sont plus solides en revanche pour ce qui concerne les autres domaines d'intervention de l'Etat.

Pour ce qui est des équipements sportifs, il semble que les dispositifs d'action publique, en l'occurrence les modalités et le montant des subventions accordées aux communes, soient assez divers d'une région à une autre. Les enquêtes du Syndicat national Education physique (SNEP) permettent de le montrer. Réalisées en 2000 et 2001 sur les équipements sportifs utilisés par les établissements scolaires dans un échantillon composé de nombreuses régions, elles montrent que huit régions construisent des installations intra-muros selon des modalités très variables depuis le simple plateau d'EPS jusqu'au gymnase avec des salles spécialisées et aux aires d'athlétisme. De plus, les régions subventionnent la construction des équipements sportifs, mais très diversement, de 10 à 80 % pour un gymnase. Enfin, les régions participent au frais de fonctionnement avec des tarifs dispersés : de 14 à 107 euros par heure de piscine, de 3,5 à 18 euros par heure de gymnase, de 1,5 à 20 euros par heure de stade. Les données que nous avons recueillies par entretien sur la période post-2002 confirment que chacune des régions a adopté ses propres règles et modalités de calcul des subventions aux communes pour l'utilisation des équipements sportifs. Une certaine diversité est donc constatée et rien n'indique que les régions ne soient incitées à réduire ces différences.

Enfin, en ce qui concerne les équipements pédagogiques des lycées, il ne semble pas que l'intervention de l'Etat dans leur définition conduise à une réduction des inégalités territoriales. En effet, les services déconcentrés voient leurs relations avec les collectivités peu encadrées par le niveau central. Agnès Van Zanten souligne ainsi : « (...)

¹ Rapport consulté en ligne le 12 avril 2010.

² Rapport consulté en ligne le 4 décembre 2009.

la très grande responsabilité (...) transférée implicitement aux échelons locaux et plus précisément à des personnes recevant très peu de formation, de soutien et de retour de leur action au niveau national. (...) les recteurs – comme les inspecteurs d'académie ou les chefs d'établissement – sont largement livrés à eux-mêmes concernant les façons d'agir et de collaborer avec les collectivités locales, ce qui ne garantit ni leur efficacité, ni une relative homogénéité de leur action » (Van Zanten, 2006 : 201). La conséquence en est que l'élaboration des politiques régionales relatives aux équipements des lycées dépend du rapport de force qui s'établit entre chaque conseil régional et les autorités académiques de la région. Selon les ressources respectives dont disposent ces deux ensembles d'acteurs, les résultats de leurs mobilisations sont distincts et variables d'une région à une autre. L'intervention des acteurs étatiques sur le versant pédagogique des politiques régionales ne paraît donc pas contribuer à produire une réduction des inégalités régionales. Paradoxalement ainsi, alors que l'Etat est parvenu à imposer sa lecture de la répartition des compétences et son intervention sur le versant pédagogique des politiques régionales, cette dernière ne se traduit pas par la réalisation de l'objectif au nom duquel cette lecture était justifiée : le maintien de l'égalité territoriale. Cela peut être expliqué par l'absence d'encadrement des services déconcentrés par les services centraux dans leurs relations avec les collectivités.

Au final, à partir des données dont on dispose, on voit que l'intervention de l'Etat ne se traduit pas nécessairement par de la réduction des inégalités entre les régions.

Dans le cas allemand, l'étude des effets de l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales d'éducation fait apparaître des résultats plus mesurés que dans le cas français. On a montré en effet que la principale intervention du gouvernement fédéral opérait par l'intermédiaire de la *BLK*, dont les activités se sont vues circonscrites, dès le début des années 1980, soit dix années après son instauration, au soutien et à l'encadrement d'expérimentations scolaires. De ce fait, on peut conclure que l'intervention du gouvernement fédéral sur les politiques régionales s'est là aussi traduite par un effet contraire à celui qui était visé : loin de produire de l'homogénéisation à l'échelle du territoire national, son intervention l'a plutôt amené à produire de la diversité dans les dispositifs d'action publique par le soutien à des expérimentations.

Conclusion du chapitre 3

Au terme de ce chapitre, l'hypothèse formulée en introduction se trouve confirmée. On a montré que l'analyse de Bartolini sur les effets de législations nationales sur l'intégration nationale dans la phase de construction des Etats-nations a une pertinence dans la période contemporaine. L'intervention de l'Etat sur les politiques régionales se traduit bien par la production d'intégration territoriale. Pour le démontrer, l'analyse conduite dans le chapitre s'est attachée à développer un schéma explicatif qui permette de rendre compte des effets produits par l'intervention de l'Etat. Le mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat a ainsi été construit par la comparaison dans le temps long, sur une trentaine d'années, et dans l'espace, en France et en Allemagne. On a ainsi montré comment les mobilisations des acteurs étatiques pour intervenir sur les politiques régionales d'éducation conduisaient à des contre-mobilisations des régions, celles-ci considérant les tentatives d'intervention de l'Etat comme largement indues. Sur la base des ressources auxquelles ces acteurs recourent dans le cadre de leurs mobilisations, on a proposé une explication de la raison pour laquelle les acteurs étatiques en France et les régions en Allemagne paraissent avoir été capables d'atteindre les objectifs poursuivis. Ce mécanisme a permis de montrer que la variable « intervention de l'Etat » fonctionne selon les mêmes ressorts dans un contexte décentralisé et dans un contexte fédéral et qu'elle produit les mêmes effets, c'est-à-dire de l'intégration territoriale.

Mais on a aussi montré que si l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales se traduit par la production d'intégration territoriale, les acteurs étatiques interviennent peu dans les deux cas. Enfin, les modalités d'intervention de ces acteurs expliquent leurs effets sur les inégalités régionales, qui ne correspondent pas toujours à une réduction des inégalités régionales.

Le chapitre 3 a donc permis de documenter le rôle de l'Etat dans la période contemporaine et ses effets sur l'intégration et les inégalités territoriales dans le cas des politiques d'éducation en France et en Allemagne depuis 1982 et 1969.

Dans le cas français ont ainsi été recueillis des éléments qui permettent de discuter du rôle de l'Etat dans les territoires. Une approche centrée sur les mobilisations des

acteurs, notamment étatiques, a été adoptée. , qui s'attache en particulier à reconstruire les intérêts des acteurs à agir comme ils le font dans un contexte donné. On a montré ainsi que les relations entre les services déconcentrés et les services centraux du ministère de l'Éducation nationale conduisaient des effets opposés aux objectifs visés, définis en termes d'égalité territoriale. Le cas de l'éducation qui a été étudié ici est donc radicalement distinct du cas étudié par Renaud Epstein, qui porte sur la politique de rénovation urbaine (2008). Dans le secteur de l'éducation, les services déconcentrés ne sont pas évincés au profit des services centraux, ce sont au contraire eux qui ont la charge des relations avec les collectivités sans réelles lignes directrices fournies par les services centraux. Il n'y a pas non plus de pilotage central par la définition de valeurs ou de finalités, ou par la mise en place d'instruments de pilotage. Pour ces raisons, l'analyse de Epstein en termes de « gouvernement à distance » ne peut être appliquée au secteur de l'éducation. Le rôle et le positionnement des acteurs étatiques dans ce secteur semblent, en revanche, pouvoir être rapprochés de ceux qui ont été étudiés dans le secteur des politiques sociales (IGAS, 2009). L'Etat serait caractérisé par une « *difficulté générale (...) à redéfinir son rôle dans le champ des politiques sociales* » (IGAS, 2009 : 46). L'Etat s'est en effet désengagé de la gestion de certains dispositifs, et n'a de toute façon pas reconfiguré ses modes d'intervention depuis les transferts de politiques sociales aux collectivités territoriales.

En outre, l'analyse de ce chapitre a permis aussi de documenter les changements internes à l'œuvre au sein du secteur de l'éducation depuis une vingtaine d'années. A l'inverse des analyses qui insistent sur sa stabilité et sa permanence (Archer, 1979), notre analyse se situe du côté de celles qui en étudient les dynamiques de changement (Cole, 2008).

Dans le cas allemand, les résultats du chapitre conduisent à amender, dans le cas du domaine scolaire, les analyses qui sont faites des effets de l'introduction des tâches communes en 1969. Celle-ci aurait conduit à un enchevêtrement très important des politiques publiques et à un dessaisissement progressif des gouvernements régionaux. On a montré que cela n'était pas du tout le cas pour les questions scolaires, où les régions sont parvenues à évincer assez rapidement le gouvernement fédéral et à circonscrire très fortement ses domaines d'intervention. La *KMK* en particulier a été en mesure de défendre le *statu quo* de la répartition des compétences scolaires. Dans ce domaine ainsi,

l'analyse de Fritz Scharpf selon laquelle la *KMK* a été incapable d'empêcher l'invasion du *Bund* en matière d'éducation se trouve invalidée (1988).

De plus, le cas allemand a aussi permis de montrer que dans un cadre institutionnel inchangé, les pratiques et le fonctionnement qui est fait des institutions peut varier fortement. L'étude dans le temps long de celui la *BLK* permet ainsi de conforter la réflexion de Arthur Benz selon laquelle la stabilité des institutions du fédéralisme allemand depuis 1969, et jusqu'à la récente réforme, s'accompagne aussi de changements dans les pratiques et les formes effectives de relations entre les échelons de gouvernement (Benz, 1989).

IV - Chapitre 4 – Les politiques régionales contre l’Etat

Pendant la phase de *state-building*, si l’on suit l’analyse de Bartolini, l’établissement de législations nationales est nécessaire pour éviter que les gouvernements infranationaux ne développent des régulations qui leur soient propres, mettant ainsi à mal les frontières nationales (2005). Sur la base de cette analyse, on peut supposer que sans cet encadrement, les législations infranationales auraient eu des effets inverses à la production d’intégration territoriale. Ce chapitre se propose d’ouvrir l’analyse de cette dimension de l’analyse de Bartolini dans la période contemporaine : les législations régionales, comme les politiques publiques conduites par les gouvernements régionaux, ont-elles pour effet, de nos jours, de produire de la fragmentation territoriale, si l’on qualifie ainsi l’inverse de l’intégration territoriale ?

Ce chapitre et ceux de la troisième partie vont montrer qu’il n’en est rien et que les mobilisations des régions, et celles des acteurs qui tentent d’intervenir sur leurs politiques publiques, sont cruciales pour comprendre la production d’intégration territoriale par l’action publique régionale. Les analyses qui suivent montreront aussi que ces mobilisations sont déterminantes pour comprendre les effets sur les inégalités territoriales des politiques régionales.

Ce chapitre aborde cette réflexion en mettant au centre de l’analyse les politiques publiques que les régions conduisent contre l’Etat. L’analyse des cas français et allemand conduit à formuler l’hypothèse suivante : les mobilisations régionales contre l’Etat produisent de l’intégration territoriale sur de nombreux aspects des politiques régionales et permettent une réduction importante des inégalités territoriales.

Cette hypothèse est démontrée dans deux contextes institutionnels très différents, décentralisé et fédéral. Dans le cas des politiques régionales d’éducation en France et en Allemagne, on va montrer que l’opposition des régions à l’Etat et ses effets sur la production d’intégration territoriale peuvent être analysés à partir d’un même schéma explicatif. Celui-ci est formalisé sous la forme d’un mécanisme, qu’on appelle le mécanisme d’intégration territoriale par l’opposition des régions à l’Etat.

Au centre de la démonstration de l'hypothèse, comme de ce mécanisme, se trouvent des mobilisations qui reposent sur le recours à une ressource de savoir, qui décrit les situations régionales sur le plan de l'éducation (Hassenteufel, 2008). Le chapitre souligne ainsi l'importance des mobilisations pour comprendre la relation entre la production de connaissances et les activités de gouvernement. Si celle-ci peut être directe, le gouvernement en place produisant des savoirs pour gouverner (Scott, 1998 ; Desrosières, 2000 ; Patriarca, 1996), l'analyse développée ici conduit à montrer qu'elle peut aussi être médiatisée par des mobilisations d'acteurs. Ceux-ci utilisent les connaissances, qu'ils ont ou non produites, et ce sont les mobilisations qui permettent de rendre compte de l'action publique conduite et de ses effets sur l'intégration territoriale.

De plus, en étudiant la manière dont l'opposition des régions à l'Etat joue sur la production de l'action publique régionale, mais aussi celle de l'Etat, sont mis en lumière des éléments qui permettent de caractériser les effets de ces politiques publiques sur les inégalités régionales. On va montrer que les effets de réduction de ces inégalités sont bien plus importants dans le cas de ces politiques régionales par comparaison avec ceux produits par l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales.

Le mécanisme d'intégration territoriale par l'opposition des régions à l'Etat repose sur l'utilisation, dans le cadre des mobilisations d'acteurs, de connaissances sur les situations régionales. Le chapitre commence par étudier la production de ces connaissances (A). Le premier temps du mécanisme consiste, ensuite, dans les mobilisations d'acteurs centrées autour de l'utilisation de ces connaissances, qui sont converties en ressources de savoir (B). Le deuxième temps correspond aux contre-mobilisations des acteurs qui ont été mis en cause lors du premier temps du mécanisme (C). Le troisième temps est celui des effets des mobilisations régionales et étatiques sur la production d'intégration territoriale et sur les inégalités régionales (D).

A) La production de connaissances inédites sur les situations régionales

On s'intéresse à la production de connaissances sur les situations régionales en matière d'éducation. La comparaison des cas français et allemand permet de montrer qu'elles ne sont pas toujours produites par les acteurs qui vont ensuite les utiliser pour

gouverner, c'est-à-dire pour produire de l'action publique. Elles ne sont pas non plus toujours produites par ceux qui en font une ressource centrale de leurs mobilisations.

Dans le cas français, ces connaissances sont produites dès 1985-1986 par les conseils régionaux dans le but premier de leur permettre d'élaborer leurs politiques publiques. Dans le cas allemand en revanche, elles ne sont produites ni par les régions, ni par le *Bund*, mais elles le sont en 2001 par l'OCDE, dans le cadre de l'enquête internationale PISA.

1) Les conseils régionaux en France : connaître pour gouverner

Dans le cas français, les connaissances que produisent chacun des conseils régionaux au moment du transfert des lycées pour élaborer leur action publique sont de deux ordres : il s'agit d'une description de l'état des bâtiments transférés aux conseils régionaux, qui sont la base de premières évaluations des coûts de remise en état des établissements scolaires. Ces connaissances, produites dans les premiers mois ayant suivi le transfert des lycées, sous des formes diversement formalisées, naissent de l'insuffisance des données dont disposaient les régions.

a) Déficit de connaissances et mauvais état général des bâtiments scolaires lors du transfert des lycées

On a vu dans le chapitre 3 que les procès-verbaux de mise à disposition des lycées n'ont pas été complétés de manière exhaustive par les services déconcentrés du ministère de l'Intérieur. L'évaluation des coûts de remise à niveau manquait tout particulièrement. De plus, la description de l'état des bâtiments prévue dans les procès-verbaux reposait sur des catégories très générales, on l'a dit : l'état de la sécurité, du gros-œuvre, du chauffage, des réseaux d'eau, d'électricité, etc. y était qualifié de « neuf », « bon », « moyen », « médiocre » et « mauvais ». Au moment du transfert des lycées, le 1^{er} janvier 1986, l'information disponible à chacun des conseils régionaux était donc parcellaire et incomplète. Le déficit d'information est alors rendu plus aigu par le fait qu'à cette date les conseils régionaux ne disposent d'aucune compétence préexistante en matière d'éducation, au sens formel de responsabilités antérieures, comme au sens de connaissance ou d'expertise sur ce secteur d'action publique. Lorsqu'ils se trouvent

chargés de la responsabilité des bâtiments et des équipements des lycées par les lois de décentralisation, c'est un processus d'invention d'une compétence d'action publique par les institutions régionales qui est lancé, invention qui s'opère *ex nihilo*.

Pourtant, en dépit de leur imprécision, les informations contenues dans les procès-verbaux indiquent un mauvais état général des bâtiments et des équipements des lycées, et soulignent donc l'ampleur des travaux à réaliser. D'abord, à l'échelle de la France métropolitaine, ce constat est fait par la Cour des comptes dans une enquête qu'elle publie en 1995. « *A la date du transfert, le patrimoine était souvent dans un état médiocre* » (Cour des comptes, 1995 : 42). Une preuve additionnelle est que certaines régions, la Haute-Normandie, le Nord – Pas de Calais et Rhône-Alpes, ont refusé de signer les procès-verbaux, car leurs responsables estimaient qu'ils dissimulaient la situation réelle très dégradée des établissements scolaires.

Ensuite, les entretiens que nous avons conduits avec les responsables administratifs de l'époque confirment le mauvais état général des lycées.

C'est le cas en Bretagne :

« La réalité s'est révélée dix fois pire par rapport à ce qu'on avait imaginé » (Entretien n°28).

« Un petit paquet [des établissements] avait été construit avant 1900 jusqu'en 1920 et une grosse partie des bâtiments ont été construits au milieu des années 1960, lorsque la scolarité obligatoire a été portée à 16 ans. Ces bâtiments avaient donc 25/ 27 ans d'âge. Or, compte tenu du principe de gestion dominant, c'est l'âge auquel les bâtiments ont besoin d'un sérieux coup de lifting. On n'entretient pas de façon régulière, mais tous les 30 ans, on met le paquet » (Entretien n°27).

Mais aussi en région Centre :

« L'état des bâtiments transférés était déplorable (...). Le vice-président à l'éducation disait "l'Etat nous a légué un tas de ruines modernes" » (Entretien n°17).

Comme dans le Limousin :

« Au moment de la décentralisation, on s'est rendu compte que le parc immobilier des 51 lycées de la région était en très mauvais état et quelquefois très dégradé » (Entretien n°26).

En Bourgogne :

« L'état des bâtiments transférés était, de manière générale, moyen bas » (Entretien n°13).

Ou en région Provence-Alpes Côte d'Azur,

« Le patrimoine était en général très dégradé, archaïque. Il y avait plus de 30 établissements en démontable, principalement des établissements de l'enseignement technique, assez largement dévalorisé dans la région » (Entretien n°1).

Et enfin en Basse-Normandie :

« Les bâtiments étaient en mauvais état, l'Etat ne les avait pas entretenus car il savait qu'il allait s'en débarrasser » (Entretien n°5).

Dans l'ensemble de ces régions, le constat est donc unanime : l'état général des bâtiments transférés était mauvais, voire très mauvais.

Enfin, un dernier élément permet de l'attester. Le travail d'archives conduit dans trois régions, la Bretagne, le Centre et le Limousin, nous a permis de trouver des documents, établis à l'intention du président du Conseil régional, établissant un bilan synthétique des procès-verbaux de mise à disposition. Pour chacune des entrées prévues (sécurité, gros œuvre, réseaux, chauffage, etc.), ces bilans comptabilisent le nombre d'établissements qui ressortissent de l'une ou l'autre des appréciations (neuf, bon, moyen, médiocre et mauvais). Le tableau IV.1 présente ces données.

Tableau IV-1 : L'état des bâtiments des lycées en région Centre, Bretagne et Limousin selon les procès-verbaux de mise à disposition

Nature des ouvrages	Appréciation	Nombre de citations (en %)		
		Région Centre	Région Limousin	Région Bretagne
Sécurité	Neuf et bon	42	29	23,4
	Moyen	39	53	27,1
	Médiocre et mauvais	19	18	49,5
Gros-œuvre (clos et couvert)	Neuf et bon	17,9	6	17,3
	Moyen	42,5	62	26,5
	Médiocre et mauvais	39,5	32	56,2
Voirie et espaces extérieurs	Neuf et bon	22,2	18	
	Moyen	52,8	38	
	Médiocre et mauvais	25	41	
Réseaux (eau, gaz, électricité...)	Neuf et bon	35,3	24	
	Moyen	42,2	50	
	Médiocre et mauvais	22,4	26	
Chauffage	Neuf et bon	37,9	23	
	Moyen	35,3	62	
	Médiocre et mauvais	26,7	15	

Sources : Document interne du Conseil régional du Centre, « Enquête état du patrimoine », statistique effectuée sur 94 lycées, lycées professionnels et EREA¹, 1987 ; Document du Conseil régional de Bretagne, « Décentralisation de l'enseignement », 2^{ème} réunion ordinaire, mai 1985². Procès-verbaux de mise à disposition des lycées d'enseignement général et des lycées d'enseignement professionnel ; Document interne du Conseil régional du Limousin, « Transfert de compétences en matière d'enseignement. Mise en œuvre de l'article 98 de la loi de finances pour 1987. Note de synthèse », octobre 1987³.

Cette analyse globale dans les régions Centre, Limousin et Bretagne permet de mettre en lumière le mauvais état général des bâtiments scolaires. Sur le plan de leur

¹ Archives du Conseil régional du Centre, carton 3587.

² Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 569 W 39.

³ Archives départementales de la Haute-Vienne, carton 1299 W 76.

sécurité, un cinquième d'entre eux présentait un état jugé médiocre ou mauvais en région Centre et en Limousin, et près de la moitié en région Bretagne. Pour ce qui est du clos et du couvert, qui désigne les toitures, les planchers, les façades et les clôtures, près de 40% des bâtiments des lycées de la région Centre étaient caractérisés par un état médiocre et mauvais, un tiers en Limousin et plus de 56% en Bretagne. De plus, en région Centre, un document interne au conseil régional souligne que 25% du parc immobilier transféré nécessitait une réhabilitation lourde¹. Pour ce qui est de l'état des réseaux d'eau, de gaz ou d'électricité dans les établissements scolaires, dans environ un quart d'entre eux ils ont été jugés médiocre ou en mauvais état en région Centre et en Limousin, tandis que 40 % était dans un état moyen en région Centre et la moitié en région Limousin. L'état du chauffage dans les lycées laissait aussi à désirer au moment du transfert des lycées, puisque seuls 38 % des établissements dans le Centre et 23 % en Limousin disposaient de systèmes de chauffage en état neuf ou bon. Enfin, en région Bretagne, dans un autre document, il est aussi signalé que 68 % des lycées d'enseignement général et professionnel mentionnent des problèmes liés à la sécurité, 64 % soulignent l'existence de problèmes d'étanchéité, et 55,4 % mentionnent l'existence de problèmes concernant les chaudières et le chauffage².

Ainsi, lorsque les lycées sont transférés aux régions le 1^{er} janvier 1986, les conseils régionaux disposent d'informations incomplètes, mais celles dont ils disposent mettent en lumière le mauvais état général des bâtiments, et donc la nécessité d'entreprendre une action publique régionale.

b) La mise en place de dispositifs de recueil d'informations sur l'état des bâtiments

Les conseils régionaux se trouvent dans une situation où ils disposent d'informations non seulement incomplètes, mais aussi peu fiables. On a montré en effet au chapitre 3 que les procès-verbaux de mise à disposition ont été remplis de manière

¹ Document interne du Conseil régional du Centre, « Enquête état du patrimoine », statistique effectuée sur 94 lycées, lycées professionnels et EREA, 1987. Archives du Conseil régional du Centre, carton 3587.

² Document du Conseil régional de Bretagne, « Décentralisation de l'enseignement », 2^{ème} réunion ordinaire, mai 1985. Procès-verbaux de mise à disposition des lycées d'enseignement général et des lycées d'enseignement professionnel. Archives du Conseil régional de Bretagne, carton 569 W 39.

non-contradictoire, les collectivités les ayant souvent seulement signés. L'enquête de la Cour des comptes publiée en 1995 confirme que, de fait : « (...) *la situation la plus courante est celle où les procès-verbaux n'ont fait l'objet d'aucune utilisation. Ceux-ci n'ont dès lors pas servi à l'élaboration du programme d'investissement* » (Cour des comptes, 1995 : 42).

Pour compenser ce qui était perçu comme un déficit d'information par les équipes chargées des lycées dans les conseils régionaux, des dispositifs ont été mis en place, pour recueillir les données nécessaires sur l'état des bâtiments des lycées et les coûts afférents à leur remise à niveau. Ces dispositifs ont pris des formes variées d'une région à une autre, au regard notamment de leur degré de formalisation. On peut en distinguer trois.

Le premier groupe de régions que l'on peut identifier correspond à celles qui ont mis en place les dispositifs les plus systématiques de connaissance de leur patrimoine et d'évaluation des coûts de remise à niveau. C'est le cas en Bretagne et en Basse-Normandie. Ces deux régions ont en effet fait appel à des firmes spécialisées qui ont produit des diagnostics complets de chaque partie des bâtiments, les toits, les murs, les planchers, etc.

En Basse-Normandie ainsi, l'enquête a été réalisée en 1985 et 1986.

« Le conseil régional a fait faire un bilan par un organisme spécialisé, en plus des PV, car on n'avait pas les compétences techniques pour le faire par nous-mêmes. Le bilan a concerné l'état des bâtiments, la construction, l'entretien, le fonctionnement (...) On s'est beaucoup appuyé sur le bilan réalisé par l'organisme extérieur. Il fournissait un tableau très précis » (Entretien n°7).

Dans d'autres régions, la description de l'état des bâtiments et l'évaluation des coûts de remise en état des bâtiments n'ont pas été aussi systématiques. Dans le deuxième groupe de régions, la description de l'état des bâtiments a ainsi été orientée vers la hiérarchisation des travaux à réaliser dans le court et le moyen terme, à une échelle de cinq à dix ans. C'est le cas de la Bourgogne et du Nord Pas de Calais.

En Bourgogne ainsi :

« A la suite de l'établissement des PV de mise à disposition avait été mis en place un dispositif de suivi qui incluait le plan de l'établissement, la liste des problèmes... Ce dispositif de suivi a été

établi grâce à la très bonne connaissance des établissements que les membres du service¹ avaient, due aux visites très nombreuses qu'ils effectuaient sur place. Le travail qu'on faisait était un travail de proximité. Sur cette base étaient établis des plans tri-annuels, couvrant en réalité chacun une dizaine d'années » (Entretien n°13).

Dans la région Nord – Pas de Calais :

« Le conseil régional ne connaissait pas très bien l'état des bâtiments dont il avait la charge car il avait refusé de signer l'évaluation faite par l'Etat. Une estimation de leur état avait été réalisée par les services du conseil régional. On avait déjà à cette époque un embryon de service lycée, composé de deux personnes détachées de la DDE. Cela nous a permis de fixer un montant initial d'entretien, même si en la matière tout n'est pas prévisible (...). Un inventaire des travaux a aussi été conduit en 1987-1988. Un architecte avait été affecté à chaque établissement et a recensé l'ensemble des travaux à réaliser avec l'échéance souhaitable » (Entretien n°9).

Le troisième groupe de régions se caractérise par la formalisation la moins développée de l'état des lieux des bâtiments scolaires et de l'évaluation des coûts de remise en état. En région Centre, par exemple, le conseil régional avait simplement demandé aux proviseurs de proposer une liste hiérarchisant leurs demandes et leurs besoins. L'ingénieur recruté par le conseil régional se rendait aussi dans les établissements qui rencontraient des problèmes.

« A partir de ces besoins, on a fait faire un chiffrage et on a pu hiérarchiser l'ensemble des travaux à réaliser » (Entretien n°16).

La région Limousin peut être placée dans ce même groupe :

« On avait une bonne connaissance du patrimoine scolaire, dans la mesure où moi j'avais travaillé dans le service architecture de la ville de Limoges (...). Aucun état des lieux supplémentaire par rapport aux PV n'a été réalisé : l'équipe de techniciens de la région connaissait bien les lieux et s'appuyait sur ceux qui étaient en charge avant la décentralisation des bâtiments des lycées. Les services municipaux des 3 ou 4 grandes villes du Limousin, le DDE... » (Entretien n°24).

¹ Ce service était en partie composé de personnels techniques, car les élus avaient refusé que les services techniques de l'Etat (DDE, DDA) soient utilisés par le conseil régional.

C'est sur la base de ces dispositifs variés mis en place dans chaque région, plus ou moins formalisés et systématiques, que les situations régionales ont été décrites pour la première fois de manière aussi précise et détaillée. Ces dispositifs de production de connaissance mettent donc en lumière une réalité qui n'avait jamais été ainsi documentée auparavant. De manière générale, celle-ci est plus dégradée qu'attendu. Les responsables administratifs des services des lycées ont en effet souligné lors des entretiens que nous avons conduits avec eux que l'ampleur des travaux à réaliser était plus importante que celle que les procès-verbaux de mise à disposition avaient laissé anticiper.

Un deuxième élément a encore allongé la liste des travaux à réaliser : l'accroissement de la population des lycéens. Selon les analyses recueillies en entretien, il avait été sous-estimé par certaines autorités académiques. C'est le cas, par exemple, en région Centre, où quatre lycées avaient été construits à la rentrée 1989 pour faire face à l'augmentation de la population lycéenne, soit trois ans seulement après le transfert des lycées. A l'échelle nationale, l'objectif des 80 % de bacheliers au sein d'une classe d'âge annoncée par le ministère de l'Education Chevènement en 1985 et l'augmentation de la demande sociale d'enseignement en lycée qu'elle suscite, se traduit en effet par une augmentation nette des effectifs lycéens : « *Aux trois rentrées 1987, 1988 et 1989, ce sont plus de 80 000 lycéens supplémentaires (...). L'effectif à la rentrée 1989 excède de plus du quart ce qu'il en était quatre ans plus tôt. En quatre ans (1985-1989), les lycées ont accueilli 320 000 élèves supplémentaires* » (Prost, 1992 : 192). L'augmentation des effectifs lycéens n'est pas homogène dans l'ensemble des régions.

Les données diversement collectées par les conseils régionaux identifient ainsi d'importants besoins de travaux de construction, rénovation et entretien des bâtiments et des équipements des lycées. La production de ces connaissances sur les situations régionales par les conseils régionaux s'inscrit dans l'analyse selon laquelle, pour gouverner, les acteurs politiques ont besoin de pouvoir lire et ordonner la réalité sur laquelle ils agissent (Scott, 1998). Mais cette étude montre aussi que les connaissances ont été produites très diversement et de manière plus ou moins systématique. Dans la lignée des travaux qui insistent sur les processus historiques de construction des catégories statistiques et sur l'établissement de conventions d'équivalence et leur durcissement progressif (Desrosières, 2000 ; Salais, Baverez, Reynaud, 1999), le cas français permet de montrer que des données qui ne sont pas comparables les unes aux

autres, et qui ne présentent pas des faits indiscutables, peuvent aussi donner à voir une réalité qui jusque là n'avait pas été visible.

2) En Allemagne, la production externe de connaissances comparées inédites

Dans le cas allemand, au début des années 2000, la publication par l'OCDE de données comparées sur les performances des systèmes scolaires régionaux fait l'effet d'un choc. Celui-ci s'explique à la fois par les mauvais résultats mis en lumière, mais aussi par le caractère inédit de telles données. Compte tenu de la production des statistiques scolaires en Allemagne en effet, il était très peu probable que de telles données puissent être jamais produites.

a) La mauvaise surprise des résultats de PISA en 2001

En 2001 sont publiés les premiers résultats de l'enquête internationale PISA. Cette enquête a pour objet de comparer les performances des élèves de 15 ans dans les pays de l'OCDE. L'encadré IV.1 la présente plus en détail. Cette enquête est complétée quelques mois plus tard par la publication de l'enquête PISA-E qui détaille les résultats de l'Allemagne par région.

Encadré IV-1 : Programme for International Student Assessment : les enquêtes PISA et PISA-E

L'enquête PISA est réalisée par l'OCDE au sein des pays membres de l'Organisation. Elle vise à fournir aux Etats des indicateurs du niveau de compétences que leurs systèmes scolaires respectifs sont capables de produire, afin de les aider à la prise de décision. Les jeunes de 15 ans, quel que soit le type de formation qu'ils suivent, constituent la population étudiée. Leurs compétences de lecteur, en mathématiques et en sciences naturelles, ainsi que leurs compétences transversales à ces disciplines sont évaluées. L'originalité de cette évaluation des compétences est qu'elle ne repose pas sur des connaissances ou des méthodes, mais sur la capacité des élèves à mobiliser les connaissances acquises pour résoudre les questions et les problèmes qui leur sont soumis. Plus généralement, de multiples dimensions des systèmes éducatifs sont prises en compte par l'enquête, de la formation des enseignants aux programmes de soutien scolaire (Smolka, 2002 ; Baumert, 2002). A l'heure actuelle, cette enquête est la plus ambitieuse qui existe en Allemagne comme à l'échelle internationale. Elle a suscité de très nombreuses discussions techniques sur les méthodes de collecte et de traitement des données, ainsi que sur la nature même des questions posées.

L'enquête PISA-E (*PISA-Ergänzungstudie* ou étude d'approfondissement de l'enquête PISA) consiste dans la déclinaison de l'enquête PISA à l'échelle des régions allemandes. Elle détaille donc les performances des élèves région par région. Les résultats de cette enquête sont publiés quelques mois après ceux de l'enquête PISA.

Les résultats de la première enquête PISA, publiés en Allemagne à partir de décembre 2001, « marquent une césure dans le domaine de l'éducation » (Kreft, 2006 : 143). Pour la première fois, les performances des systèmes scolaires régionaux sont documentées et comparées les unes aux autres et les performances scolaires des jeunes Allemands sont aussi comparées à celles des jeunes de 15 ans des autres pays de l'OCDE.

La comparaison est loin d'être à leur avantage, et souligne les déficits importants des compétences qu'ils possèdent, comme le détaille l'encadré IV.2. Quelle que soit la compétence considérée, les performances des élèves allemands se situent clairement sous la moyenne des pays de l'OCDE participant à l'enquête. De plus, le groupe des élèves à risque, caractérisés par des niveaux de compétences très faibles, est particulièrement nombreux, tandis que celui composé des meilleurs élèves présente des effectifs faibles (Baumert, 2002). Enfin, les systèmes scolaires allemands sont socialement très sélectifs, le lien entre l'origine sociale et le type d'école fréquenté y apparaît plus fort que dans nombre d'autres pays ayant participé à l'enquête. Au regard des performances réalisées, l'Allemagne se positionne ainsi dans le dernier tiers du classement des pays de l'OCDE.

Encadré IV-2 : Les résultats de la première enquête PISA (2001)

Pour ce qui est des **compétences en lecture**, l'Allemagne se situe au 22^{ème} rang sur 32, bien en dessous de la moyenne de l'OCDE. Les résultats les plus mauvais sont atteints pour les exercices qui requièrent une compréhension relativement précise du contenu des textes, et non la seule reproduction de connaissances acquises par ailleurs. La part des élèves à risque, appartenant au groupe des élèves ayant les performances les plus faibles, est très élevée. Près d'un quart des élèves de 15 ans lisent difficilement ou ne comprennent les textes lus qu'à un niveau très élémentaire. De plus, les écarts de performance entre les 5 % des élèves les meilleurs et les 5 % des élèves les moins bons sont plus élevés que dans aucun autre pays participant à l'enquête.

Pour ce qui concerne les **compétences en mathématiques et en sciences naturelles**, les compétences des élèves allemands se situent sous la moyenne de l'OCDE. Près de 25% d'entre eux appartiennent au groupe des élèves à risque, dont les connaissances en mathématiques sont très insuffisantes.

Les **inégalités sociales** sont aussi très élevées : les différences de performance entre les élèves issus des groupes sociaux les plus privilégiés et des groupes les moins privilégiés issus de l'immigration s'élèvent à 111 points. Pour comparaison elles s'échelonnent de 25 à 50 points en Corée, en Finlande ou au Japon.

Les **élèves issus de l'immigration** obtiennent des résultats moins bons que ceux dont l'allemand est la langue maternelle. Ce phénomène s'observe dans tous les pays de l'OCDE, mais il est présent sous une forme accentuée en Allemagne. Il s'observe notamment par la sous-représentation des élèves issus de l'immigration dans les types d'école qui conduisent aux niveaux de formation les plus élevés (le *Gymnasium* tout particulièrement). Dans les régions où ils représentent les parts les plus élevées des populations scolarisées, leurs performances en lecture, en mathématiques et en sciences naturelles chutent de manière importante. De plus, on constate que leur scolarisation est moins développée que celles des élèves dont les parents sont nés en Allemagne.

Sources : (Smolka, 2002) ; (Baumert, 2003)

La publication quelques mois plus tard des résultats par région a alimenté les constats pessimistes dressés sur l'état des systèmes scolaires allemands. L'enquête PISA – E, publiée en 2002, souligne notamment que les écarts de performance entre régions sont très élevés. Ils sont de même ordre quelle que soit la compétence étudiée. Les résultats par région ont été intégrés au classement par pays, ce qui a permis de montrer que pour chacune des compétences étudiées, seules une ou deux régions se situent au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Ce classement des régions a conduit à souligner, enfin, que les meilleures régions allemandes sont loin de se situer dans le groupe de tête des pays de l'OCDE. L'encadré IV.3 détaille ces résultats.

Encadré IV-3 : Les résultats de la première enquête PISA - E (2002)

Pour ce qui est des **compétences en lecture**, seule la Bavière se situe dans le premier tiers des pays participant à l'enquête, tandis que les élèves du Bade-Wurtemberg et de la Saxe atteignent des performances moyennes. Toutes les autres régions se situent sous la moyenne des pays de l'OCDE. Les écarts de performance entre les meilleurs et les moins bons élèves sont très élevés dans chacune des 14 régions allemandes participantes et atteignent des niveaux inégalés par les autres pays. Dans toutes les régions, la part des élèves à risque est très élevée.

Pour ce qui concerne les **compétences en mathématique**, seuls la Bavière, le Bade-Wurtemberg et la Saxe se situent au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Les écarts de performance liés à l'origine sociale sont très différents d'une région à l'autre.

Pour ce qui est, enfin, des **compétences en sciences naturelles**, seuls la Bavière, le Bade-Wurtemberg, la Saxe et la Thuringe présentent un nombre d'élèves atteignant les moins bonnes performances qui est inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Dans la plupart des régions, près d'un tiers des élèves font partie des élèves à risque (Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie, Basse-Saxe, Saxe-Anhalt, Brandebourg).

Source : (Baumert, 2003)

b) Ne pas comparer pour gouverner ? La production de statistiques scolaires en l'Allemagne

Si la publication des résultats de la première enquête PISA fait l'effet d'une si mauvaise surprise en Allemagne, c'est que ce type de données n'avait jamais été produit auparavant. Compte-tenu de la manière dont est organisée la production des statistiques scolaires en Allemagne en effet, la production de données comparant les performances des systèmes scolaires régionaux est hautement improbable, et n'a d'ailleurs pas eu lieu jusqu'à présent. Comme en témoigne l'histoire de la production des statistiques scolaires, cela peut être compris comme une expression de la *Kulturhoheit* des régions. A maints égards, la faible production de données comparées pourrait aussi être interprétée comme un moyen pour les régions de s'assurer de la pérennité de la répartition des compétences en matière scolaire.

Lorsque l'on s'intéresse à la production de statistiques scolaires en Allemagne, on est d'abord frappée par le peu de données produites qui sont comparables d'une région à une autre.

De manière aussi exhaustive que possible a été recensé l'ensemble des sources de production et de publication de données quantitatives sur l'éducation comparées dans les

régions allemandes depuis la fin des années 1960. Les diverses publications de quatre institutions ont ainsi été examinées : la Conférence des ministres de l'éducation des régions (*KMK*), la Commission *Bund-Länder* pour la planification scolaire et le soutien à la recherche (*BLK*), le Service statistique fédéral, le ministère fédéral de l'Education et de la recherche. Cela nous a permis de faire une liste complète des données collectées dans l'ensemble des régions. Elle est présentée dans l'encadré ci-après.

Les publications de la KMK¹

Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen

Ou (dans une version antérieure) *Schüler, Klassen, Lehrer*

Par région et par type d'école :

- nombre d'élèves
- nombre de classes
- nombre d'élèves par classe
- nombre d'enseignants
- nombre d'élèves par enseignants
- nombre d'enseignant par classe
- statut des enseignants

Absolventen der Schulen

- par Land, diplôme des élèves qui quittent le secondaire, en fonction du type d'école qu'ils ont fréquenté.

Ausländische Schüler und Schulabsolventen

Depuis 1980 :

- nombre d'élèves étrangers par nationalité et par Land
- nombre d'élèves étrangers par nationalité, par type d'école et par Land.
- dans le Bund.

Les publications du Statistisches Bundesamt

Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich

Editions de 2007 et 2006 sont disponibles sur le site internet (données disponibles aussi sous Excel).

- % des jeunes scolarisés par Land dans le second degré II dans les écoles de formation générale, d'une part et professionnelle, d'autre part (p 63)
- % population scolarisée par classe d'âge et par Land (p 65).
- nombre d'élèves moyen par classe dans les écoles publiques et privées du premier et du second degré par Land (p 103).

Statistischen Jahrbuch, chapitre « Bildung und Wissenschaft, Kultur »

- nombre d'élèves scolarisés dans le premier et le second degré dans les écoles de formation générale, d'une part et professionnelle, d'autre part par Land
- nombre d'élèves par type d'école et par Land en 2003 et 2005.
- nombre d'élèves sortant du second degré en fonction de leur diplôme, par Land.

Datenreport 2006 chapitre « Bildung »

Rien, à part une présentation très générale du système éducatif allemand

Allgemeinbildende Schulen, Fachserie 11 Reihe 1 (données disponibles sur le site Internet pour les années scolaires à partir de 2002/ 2003).

- pour l'année scolaire concernée par la publication, par Land et par type d'école, le nombre d'école, de classes et d'élèves (dont les élèves étrangers), d'élèves qui quittent le secondaire ou qui changent d'écoles, nombre d'enseignants (en fonction de leur statut).

¹ Aucune donnée comparée d'une région à un autre n'est disponible dans ces deux publications de la KMK : *Vorausrechnung der Schüler- und Absolventenzahlen* et *Prognose der Studienanfänger, Studenten und Hochschulabsolventen*.

- les évolutions des mêmes variables par rapport à l'année scolaire précédente, en valeur absolue et en %.
- sur 1992-2006, par Land : le nombre d'écoles par type d'école, le nombre de classes par type d'école, le nombre d'élèves par type d'école, les pays d'origine des élèves étrangers, l'entrée à l'école des filles et des garçons selon si en avance/ comme prévu/ en retard, nombre d'élèves qui quittent le système scolaire en fonction du type de diplôme qu'ils ont ou pas, nombre d'enseignants selon le type d'école ou ils enseignent et leur statut, le nombre d'heures de cours par semaine pour les enseignants, en fonction du type d'école et du taux d'emploi (temps plein ou partiel), et du genre des enseignants, type d'école pour lesquels les enseignants ont été formés.
- les mêmes données pour l'année scolaire concernée par le rapport.

La base de données Genesis-online : il est possible de construire ses propres tableaux, mais seules les données les plus récentes sont disponibles.

Le **ministère fédéral de l'Éducation et de la recherche (BMBF)** ne produit pas ses propres statistiques. Il reprend celle du Bureau fédéral des statistiques.

La **BLK** ne produit pas de statistiques. Elle produit des données quantifiées à l'occasion de l'évaluation de certaines expérimentations. Elle produit aussi des rapports annuels sur le financement de l'éducation.

Les données statistiques recueillies dans l'ensemble des régions allemandes permettent donc de décrire quelques unes des caractéristiques des systèmes scolaires régionaux. Elles permettent principalement de décrire la répartition des élèves selon le type d'école où ils sont scolarisés (*Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule*), les ratios enseignant/ nombre d'élèves selon les types d'école, et le nombre d'élèves qui arrêtent leur scolarité en fonction du diplôme qu'ils ont obtenu. On trouve aussi ces données pour les élèves étrangers. On constate donc que peu de données comparables existent, et qu'elles permettent, de plus, une description plutôt rapide des systèmes scolaires régionaux.

Ce faible développement de la statistique scolaire comparée s'accompagne d'une présentation des données dans les publications qui ne facilite pas la comparaison des systèmes scolaires régionaux les uns avec les autres. En effet, une partie importante des données comparatives présentées dans les publications de la *KMK* est formulée en valeur absolue, et non pas en pourcentage. Par exemple, plutôt que d'avoir les pourcentages de la répartition des élèves en *Hauptschule, Realschule, Gymnasium* et *Gesamtschule*, les publications fournissent uniquement le nombre d'élèves fréquentant ces types d'école dans les différentes régions. La répartition en pourcentage peut être quantifiée grâce à un calcul simple, mais elle n'est pas explicitée dans les publications. Les données présentées dans l'une des principales publications en matière scolaire, la revue *Kulturpolitik der*

Länder publiée par la *KMK*, appellent la même remarque. Dans cette publication, chaque région présente un état des lieux des réformes, des changements et de l'état de sa politique scolaire, et éducative plus généralement, lors des deux années que couvre chaque numéro. Ces présentations ne sont pas organisées selon un canevas commun : certaines insistent sur les objectifs poursuivis par les réformes initiées, au détriment de leurs modalités concrètes, tandis que d'autres présentent quelques éléments statistiques très descriptifs. Cette publication est en quelque sorte une plateforme où chaque gouvernement régional présente en quelques pages deux ans de réforme, des jardins d'enfants aux universités, en passant par les politiques scolaires et la formation professionnelle. Il est par conséquent très difficile à la lecture de cette revue de caractériser les réformes conduites, et encore plus de comparer de manière systématique ce qui s'est passé dans les différentes régions.

Pour rendre compte du faible développement des statistiques scolaires comparées, ainsi que de la présentation des données qui contraint la comparaison des politiques scolaires régionales, l'histoire de la production de statistiques scolaires est éclairante. Elle illustre le travail politique des régions allemandes pour défendre leur souveraineté en matière d'éducation (*Kulturhoheit*) et éviter l'intervention du *Bund* dans l'élaboration de leurs politiques scolaires.

Contrairement à la situation française où la production publique de statistiques est assurée par chaque ministère dans son domaine de compétence, ce sont en Allemagne des services régionaux indépendants des ministères, fédéraux comme régionaux, qui en sont chargés. De manière générale en effet, la production statistique est de la compétence des *Länder*, dont les services statistiques fournissent les données au service statistique fédéral. De plus, dans le domaine scolaire, compte-tenu de la *Kulturhoheit* des régions, aucune loi-cadre fédérale encadrant la production de statistique scolaire n'existe¹. Cela signifie donc qu'aucune consigne, aucune recommandation ou aucun avis concernant l'élaboration des statistiques scolaires ne peut être produit par les acteurs du niveau fédéral. Enfin, une dernière caractéristique de la production de statistiques scolaires en Allemagne est que l'activité des services statistiques des *Länder* est non seulement très différente d'une région à une autre, mais aussi dans une même région sur le temps long

¹ Cela est le cas en revanche depuis 1969 pour les statistiques universitaires ou concernant l'apprentissage.

(Köhler, 1980). Une partie importante des statistiques scolaires régionales dépend en effet des demandes des administrations et des ministères. Cela engendre de fortes discontinuités de la production statistique.

L'existence de statistiques scolaires communes aux différentes régions est donc le produit d'accords volontaires concernant les méthodes et le périmètre du recueil des données. Mais ces accords sont difficiles à réaliser puisqu'il faut obtenir la participation de chacune des régions au recueil de données, qui doit susciter l'intérêt à la fois des régions et du *Bund*. Ils sont de plus résistants au changement¹ (Köhler, 1980). Les *Länder* sont ensuite libres d'orienter le recueil des données en fonction des spécificités de leur système scolaire et de se dégager des normes, notamment en matière de codage, que le *Bund* essaie de mettre en place. L'encadré suivant s'attarde sur la production des statistiques scolaires depuis les années 1950.

¹ Il est en effet très difficile de changer le programme de recueil des données sur le court terme, puisque tout changement implique d'abord d'obtenir l'accord de chacun des ministères de l'éducation, puis d'accorder et de coordonner les manières de faire des services statistiques des *Länder*.

Encadré IV-5 : La production des statistiques scolaires en Allemagne depuis les années 1950

Un programme de base a été conclu en 1950, ayant vocation à permettre la constitution de séries longues¹. Mais c'est dans les années 1960 que des incitations au développement de statistiques scolaires comparées d'une région à une autre se développent (Köhler, 1980). Cette décennie se caractérise en effet par la grande attention qui est accordée aux questions éducatives, devenues objets de débats publics². De plus, la recherche en économie et en sociologie s'intéresse alors de plus en plus à l'éducation, et un certain besoin de statistique émerge pour penser les liens entre la formation et la croissance économique. La planification scolaire, qui commence à se développer dans les années 1960, au sein de la *KMK* puis de la *BLK*, alimente elle-aussi la demande de statistiques scolaires. Enfin, le rôle actif joué par l'Allemagne dans les institutions internationales, la Communauté européenne, l'OCDE, et l'UNESCO, contribue aussi à inciter au développement des statistiques scolaires. Davantage de considération est en effet accordée aux besoins de ces organisations en termes de standardisation, d'harmonisation des définitions statistiques, et de la mise en œuvre de statistiques communes (Köhler, 1980). Des statistiques scolaires plus nombreuses et de meilleures qualités sont donc demandées aux régions. La publication par le service statistique fédéral du *Kieler Papier* en 1964 et du *Freiburger Papier* à la fin des années 1960 incite les régions à développer leurs statistiques scolaires et à en rationaliser et en moderniser la conception, le traitement, la publication et l'évaluation.

On constate de fait dans les années 1960 un élargissement de la production statistique des *Länder* et un intérêt croissant des « consommateurs » pour la fabrique statistique. La question de l'orientation à donner au recueil de données statistiques et au développement des programmes statistiques devient une question d'actualité, discutée aussi bien par les statisticiens, les administrations et les hommes politiques des *Länder* et du *Bund*, que par l'opinion publique spécialisée (*interessierte Fachöffentlichkeit*).

Pendant les années 1970, on constate aussi un important travail d'extension du champ couvert par les statistiques scolaires de manière comparée. Ainsi, en 1971 sont distinguées pour la première fois les écoles de formation générale de celles de formation professionnelle. C'est aussi au cours de cette décennie que les élèves qui quittent le système scolaire sont comptabilisés en fonction du type de diplôme qu'ils ont obtenu. Toutefois, « (...) les problèmes liés au classement différent selon les régions des divers types d'établissements scolaires et l'absence de données régionales sur certaines composantes des systèmes régionaux n'ont pas été résolus » (Köhler, 1980 : 1267).

Depuis les années 1970, quelques évolutions ont eu lieu dans l'élaboration et la collecte de statistiques scolaires comparées dans l'ensemble des régions allemandes. Mais celles-ci restent aujourd'hui peu nombreuses et sont relativement frustes. L'inventaire de la production statistique depuis les années 1960 des organismes publiant des données sur l'ensemble des régions, le Bureau fédéral des statistiques, la *KMK* et la *BLK*, a permis de le montrer. Ces données comparées ne correspondent qu'à une partie peu importante de l'ensemble de la production de la statistique scolaire de chacun des *Länder*.

¹ Depuis cette date, des données sur les écoles, les classes, les élèves, les enseignants et les étudiants dans les principaux types d'école, ou encore sur les élèves et les enseignants selon leur religion, sur l'origine sociale des étudiants ont été collectées. Mais dans les années 1950, c'est principalement un usage documentaire des statistiques qui est fait, visant à comprendre les évolutions de long terme des grandes caractéristiques des systèmes scolaires et à permettre une certaine continuité dans la publication des rapports de la *KMK*.

² Cf. chapitre 2.

c) Le « tournant comparatif » au sein de l'OCDE

Compte-tenu de l'état de la production des statistiques scolaires en Allemagne, c'est l'évolution du travail sur les questions d'éducation conduit au sein de l'OCDE qui permet d'expliquer que des données comparées sur les systèmes scolaires aient pu être produites. Jusqu'au milieu des années 1980, l'OCDE ne produisait pas d'indicateurs fiables et réellement comparatifs permettant de décrire les systèmes éducatifs de ses Etats membres (Martens, 2007). Le « tournant comparatif » pris par cette organisation internationale est le produit d'une évolution interne à la fois des intérêts des membres et des profils de son personnel (Martens, 2007).

Créée en 1961, l'OCDE s'est d'emblée intéressée aux questions d'éducation. Dans les années 1960, il s'agissait de produire des outils de planification éducative, afin de former une main d'œuvre en quantité adéquate, en particulier dans les domaines d'activité technique. A partir du milieu des années 1970, la perspective de l'OCDE sur l'éducation évolue. Il s'agissait alors de produire de la croissance économique à l'aide des programmes éducatifs (Martens, 2007 ; Pons, 2008). Cet intérêt pour l'éducation s'est accompagné de la compilation d'informations statistiques. Le livre vert (*Green book*), utilisé dans les années 1960, recense différents indicateurs considérés alors comme pertinents pour les décisions en matière de planification des investissements d'éducation. Mais les spécialistes se sont rapidement accordés à reconnaître que la qualité des indicateurs était mauvaise, et qu'elle ne permettait pas une comparabilité réelle des données fournies par les pays membres de l'organisation. De plus, les chiffres proposés par les différents pays étaient repris sans analyse critique, même lorsqu'ils soulevaient de manière assez évidente un certain nombre de problèmes. Des critiques fortes se sont élevées contre ces indicateurs, qui ont été abandonnés au cours des années 1970.

Au milieu des années 1980, de nouvelles dynamiques sont à l'œuvre dans certains pays de l'OCDE, qui encouragent l'organisation internationale à reprendre le projet d'indicateurs décrivant les systèmes éducatifs des Etats membres (Martens, 2007). Ce projet a été soutenu par la France et les Etats-Unis. Au milieu des années 1980, à la faveur d'un rapport intitulé *A Nation at Risk*, le gouvernement états-unien s'est rendu compte que les performances des élèves américains étaient mauvaises. Un important débat a ainsi été suscité (*Great school debate*) : dans le contexte de la guerre froide, ces mauvaises performances, en particulier dans les disciplines scientifiques, étaient considérées comme inquiétantes par le président Reagan. Le secrétaire de l'Education

américain a ainsi incité l'OCDE à produire un programme sur des indicateurs internationaux relatifs à l'éducation. Ce projet a reçu le soutien de la France, et plus précisément du ministre français de l'éducation de l'époque, Jean-Pierre Chevènement. Ce dernier souhaitait mettre en place une réforme du système éducatif visant à réaliser l'égalité des chances à l'école, indépendamment de l'origine sociale. Pour donner une chance à ce projet d'aboutir, le ministère Chevènement avait besoin d'indicateurs documentant l'échec de l'organisation élitiste du système français.

Ces deux conjonctures nationales relancent la production d'indicateurs sur l'éducation au sein de l'OCDE. En 1988 sortent ainsi les indicateurs INES (*International Indicators of Educational Systems*). Avec le projet INES, un changement qualitatif des indicateurs de l'OCDE est observé. Ils deviennent plus réguliers, plus fiables et les publications sont devenues plus rigoureuses. Depuis 1992, les 36 indicateurs de la publication *Education at a Glance* sont très reconnus et sont régulièrement améliorés. Les indicateurs se sont aussi progressivement orientés vers la mesure des *outcomes* et non uniquement des *outputs* des systèmes éducatifs. Des indicateurs ont ainsi été développés, qui portent sur la participation au marché du travail, sur la formation et l'emploi chez les jeunes. L'enquête PISA est la dernière née du projet INES.

L'évolution vers des indicateurs plus réguliers, plus fiables et plus comparatifs, ne s'explique pas uniquement par la pression exercée par certains Etats sur l'OCDE. Selon Martens, le changement de profil des personnels de l'OCDE, et la montée en charge de la logique d'établissement d'indicateurs internationaux sont aussi à prendre en compte (2007). Progressivement ainsi, depuis les années 1980, l'OCDE s'est construit une expertise reconnue en matière d'éducation.

En France comme en Allemagne, des connaissances inédites sur les situations régionales sont donc produites en 1986 et en 2001¹. Elles sont produites en interne dans le cas français, et en externe dans le cas allemand. Mais dans les deux cas, elles mettent à jour des situations régionales très dégradées : l'état des bâtiments scolaires transférés par l'Etat français aux régions est mauvais, et les performances des systèmes scolaires régionaux allemands sont faibles par comparaison avec les pays de l'OCDE. Nous allons

¹ Les résultats de PISA en France ont donné lieu à de faibles réactions médiatiques par comparaison avec l'Allemagne. Ils ont principalement alimenté les débats entre spécialistes de l'éducation (Mons, Pons, 2009).

maintenant examiner comment ces connaissances sont converties en ressource dans le cadre des mobilisations des acteurs étatiques et régionaux.

B) Les mobilisations autour des connaissances converties en ressources

Ces connaissances inédites documentant des situations régionales dégradées sont transformées par les acteurs étatiques et régionaux en ressources pour leur mobilisation. Plus exactement, on va montrer que ces connaissances, converties en ressources de savoir, forment le support de deux types de mobilisations. D'une part, ces ressources sont utilisées pour mettre en cause l'efficacité des politiques publiques ayant produit les situations décrites, et par-là les acteurs qui en sont les responsables. Le premier type de mobilisation vise donc à accuser des acteurs publics. D'autre part, un deuxième type de mobilisation peut être observé, qui semble viser cette fois à démontrer la capacité des acteurs mobilisés à rétablir et à améliorer les situations régionales. Dans le cas français, ce sont les conseils régionaux qui sont mobilisés, et le gouvernement fédéral dans le cas allemand. Ces mobilisations constituent le premier temps du mécanisme d'intégration territoriale par l'opposition des régions à l'Etat.

1) Des mobilisations qui mettent en cause

Un usage politique récurrent de la statistique¹ en a fait l'un des vecteurs de la légitimation des régimes et des institutions politiques (Patriarca, 1996 ; Desrosières, 2000). Les mémoires rédigés par les préfets sous le Consulat en France² en offrent un exemple, comme le cas de l'unification italienne. Après l'unification en 1861 ainsi, les

¹ Au sens moderne ou pré-moderne.

² Par exemple, au tout début du XIXème siècle en France, Chaptal, alors ministre de l'Intérieur sous le Consulat, demande aux préfets de rédiger des mémoires départementaux décrivant la diversité de la France. « *L'unification de la nation passe par une large diffusion des connaissances sur les terroirs qui la composent, sur les techniques productives nouvelles, agricoles et industrielles, sur les marchés possibles. A ce moment, la statistique passe du manuscrit enfermé dans les archives de l'administration à l'imprimé destiné en principe à un large public. Ce glissement est lié au fait que l'Etat républicain, devenu la chose de tous, représente la société tout entière, par le biais de la représentation électorale, mais aussi par les statistiques, devenues "miroirs de la nation" et plus seulement "miroir du prince"* » (Desrosières, 2000 : 47-48).

statistiques ont en effet acquis une grande importance pour les élites au gouvernement, comme idéologie d'auto-légitimation du nouvel appareil d'Etat (Patriarca, 1996). La conversion en ressources des connaissances sur les situations régionales que nous étudions ici documentent un tout autre usage de ces données : utilisées dans le cadre de mobilisations d'acteurs, elles visent plutôt à délégitimer et à mettre en cause l'Etat français et les régions allemandes.

a) En France : l'Etat est responsable, l'Etat doit payer

Dans le cas français, les connaissances produites par chacune des régions sont converties en une ressource collective. Elle alimente la mobilisation de l'Association nationale des élus régionaux (ANER), initiée en 1985, autour de l'évaluation des coûts de la remise à niveau des bâtiments scolaires et des modalités de calcul de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES).

Les dispositifs de connaissance de l'état des établissements scolaires et d'évaluation des coûts de l'ensemble des travaux nécessaires fournissent une ressource collective aux régions qui leur permet de documenter, à la fois, le mauvais état des bâtiments transférés et les coûts afférents de leur remise à niveau. « *Les régions évaluent [ainsi] à deux milliards de francs l'insuffisance de la compensation financière pour les lycées* »¹. Ce montant est contesté par l'Etat. Un rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale souligne ainsi en 1986 que les régions ont eu tendance à insister sur la dégradation de l'état des bâtiments scolaires.

« (...) Il semblerait que les collectivités territoriales auraient eu parfois l'objectif clairement affirmé de faire apparaître le mauvais état et l'entretien insuffisant du patrimoine mis à disposition » (IGAEN, 1986a : 5).

Au-delà des coûts de la restauration des bâtiments existants, les régions soulignent aussi que les perspectives démographiques, celles de l'augmentation des effectifs lycéens,

¹ Document interne « Bilan et perspectives du transfert de compétences en matière d'enseignement », Archives du Conseil régional du Limousin, carton 1299 W 76. Ce document n'est pas daté, mais il a été trouvé dans une pochette où la majeure partie des documents dataient de 1987 ou 1988. Il s'agissait pour partie de documents préparatoires à des réunions de l'ANER, ou de compte-rendu de ces réunions.

vont accroître encore leurs besoins de financement. La conclusion qu'elles en tirent est la suivante : « *En raison des enjeux économiques et financiers qui y sont attachés, l'Etat ne peut se désengager du service public de l'éducation. Il ne peut donc y avoir que partage de responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales* »¹.

La question des modalités de la compensation financière du transfert des lycées est donc au cœur de leur mobilisation. Comme lors de la mobilisation de 1985 qui avait précédé le transfert effectif, deux dimensions sont soulevées : le montant des dotations de transfert, d'une part, et les modalités de leur répartition, d'autre part.

Pour ce qui est du montant des dotations, l'ANER ne conteste pas que l'Etat ait transféré, conformément à ce qui était prévu par la loi, « *l'ensemble des crédits qui figuraient à son budget à la date du transfert de compétences* »². Mais elle insiste en revanche fortement sur l'insuffisance des montants transférés compte-tenu de l'état des bâtiments et des évolutions démographiques. Certaines régions accusent l'Etat d'avoir sciemment sous-investi dans les établissements scolaires les années précédant le transfert des lycées, afin que les montants des dotations de transfert au titre de l'investissement soient les plus faibles possibles, en tout cas bien inférieures aux besoins réels (Entretien n°28). Si l'ANER ne semble pas reprendre dans ses mobilisations ces accusations, elle n'en accuse pas moins l'Etat d'avoir transféré des montants insuffisants compte-tenu des situations dont les conseils régionaux ont désormais la responsabilité.

Pour ce qui est des modalités de répartition des dotations de transfert, les régions reprochent à celles en vigueur de ne pas permettre « *de prendre en compte complètement les inégalités existant à la date du transfert de compétences* »³. De plus, « *cette méthode fige à la date du transfert de compétences le montant des crédits dont bénéficie chaque collectivité. Les évolutions différenciées des économies locales ne sont par conséquent pas prises en compte dans la répartition des crédits* »⁴. Les régions proposent donc collectivement qu'une autre méthode de répartition des dotations de transfert soit instaurée, « *en fonction des besoins* »⁵.

¹ Document interne « Bilan et perspectives du transfert de compétences en matière d'enseignement », Archives du Conseil régional du Limousin, carton 1299 W 76.

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

Outre les activités de *lobbying* auprès du ministère de l'Intérieur pour la révision du montant et des modalités de répartition des dotations de transfert, les régions mobilisées collectivement, utilisent aussi la ressource de savoir dans le cadre d'une action juridique. Les députés Blanc, Gaudin et Giscard d'Estaing, tous trois alors présidents de conseil régional¹, déposent en 1987 un amendement à la loi de finances 1988. Celui-ci se traduit par la mise en place d'un comité d'enquête interministériel pour évaluer les coûts de la remise en état.

Collectivement mobilisés autour de la ressource que leur offrent les connaissances qu'ils ont recueillies sur les situations régionales, les conseils régionaux pointent donc la responsabilité de l'Etat dans le mauvais état des bâtiments transférés et la sous-évaluation de la prise en compte des besoins démographiques. Compte-tenu de sa responsabilité, soulignent-ils, il doit en assumer les conséquences financières et, notamment, augmenter le montant des dotations de transfert.

b) En Allemagne : les échecs de l'organisation fédérale de l'éducation et la nécessité de cadres nationaux

En Allemagne, c'est le gouvernement fédéral qui se saisit des données de la première enquête PISA. Les mauvais résultats de l'Allemagne t un argument central de sa mobilisation où il met en cause l'organisation fédérale de l'éducation : les mauvais résultats des élèves allemands sont interprétés comme les mauvais résultats des régions. Il propose ainsi l'instauration d'un cadre national, qui conduirait à une revalorisation de son rôle dans les questions scolaires.

Dans de très nombreux articles de presse et déclarations gouvernementales, les résultats de PISA sont en effet interprétés par la Chancellerie et le ministère fédéral de l'Education et de la recherche comme constituant la preuve de la défaillance des régions allemandes à organiser et faire fonctionner des systèmes scolaires performants. L'organisation fédérale du domaine scolaire est ainsi directement remise en question. Le Chancelier Schröder souligne en 2002 dans un article paru dans *Die Zeit* (n°27) :

¹ Jacques Blanc était à l'époque président du conseil régional de Languedoc-Roussillon, Valéry Giscard d'Estaing en Auvergne et Jean-Claude Gaudin en Provence-Alpes Côte d'Azur.

« C'est de fait le devoir de la KMK de garantir un système scolaire pour tous les élèves qui ne nous classe pas au second rang à l'échelle internationale et qui corrige les divergences des systèmes scolaires régionaux. Mais la KMK est-elle somme toute encore adaptée pour répondre à ces exigences ? ».

Mais aussi :

« (...) nous devons nous inquiéter sérieusement de savoir si le fédéralisme allemand de l'éducation ne s'est pas lui-même enterré. La KMK porte l'entière responsabilité de ce bulletin : ses performances générales sont mauvaises, le redoublement exclu. Ce qui est vanté comme la compétition fédérale se révèle à la lumière des résultats des régions à Pisa comme étant un égoïsme des Länder sur le dos des élèves. Il n'y a pas ici le moindre motif de satisfaction ».

Ou encore :

« La situation de notre système d'éducation exige des décisions qui dépassent les discordes habituelles des partis et les conflits autour de la répartition des compétences. Nous nous trouvons à un tournant, et nous devons décider si nous sommes prêts à un effort national puissant pour la rénovation de l'école et de l'éducation ».

Plus précisément, le gouvernement fédéral accuse aussi les régions de ne pas avoir été capables de produire des systèmes scolaires socialement égalitaires et justes. Les prises de position publiques du Chancelier Schröder ou de Edelgard Bulmahn, la ministre fédérale de l'Éducation et de la recherche, insistent en effet sur l'un des résultats de l'enquête PISA, selon lequel l'origine sociale constitue un facteur explicatif de la réussite scolaire des élèves bien plus important en Allemagne que dans les autres pays de l'OCDE. Leurs prises de position soulignent aussi que les systèmes scolaires régionaux ne favorisent pas les élèves issus de l'immigration, dont les performances sont souvent plus faibles que celles des élèves dont les parents sont nés en Allemagne.

Forts de ces constats, et convaincus que les chances d'éducation et la qualité de l'éducation sont « *parmi les questions les plus importantes du début du XXIème siècle* »¹,

¹ Déclaration gouvernementale du Chancelier Schröder sur les questions d'éducation et d'innovation, 13 juin 2002.

les acteurs fédéraux défendent l'idée que « *L'éducation est une tâche nationale et nécessite un effort collectif* »¹. La Chancellerie et le ministère fédéral de l'Éducation et de la recherche demandent ainsi un investissement accru dans l'éducation et la mise en place d'un cadre national, prenant la forme de la mise en œuvre de standards éducatifs nationaux et de dispositifs réguliers de connaissance et d'évaluation des systèmes scolaires régionaux. Nous citons de longs passages de la Déclaration gouvernementale du Chancelier Schröder, car la langue même de ses propositions, la manière dont elles sont formulées, nous semblent éclairer la mobilisation du gouvernement fédéral.

« Nous avons besoin de standards nationaux d'éducation obligatoires pour tous les élèves en Allemagne. Nous avons besoin d'une loi-cadre nationale pour l'école.

On ne peut pas en rester à une situation où l'on a un enseignement des mathématiques distinct en Bavière, en Hesse, en Mecklembourg et en Basse-Saxe. On ne peut pas en rester à une situation où les compétences en lecture et en compréhension de nos enfants sont organisées selon des standards différents en Bade- Wurtemberg, dans le Brandebourg, dans le Palatinat et dans le Schlesvig-Holstein. Et il n'est surtout pas question que dans notre pays caractérisé par la fragmentation du paysage scolaire nous ne poursuivions pas explicitement les objectifs que fixent les standards internationaux en matière d'éducation, d'apprentissage et de performance. Cela doit changer, et rapidement.

Nous avons besoin de nous mettre d'accord à l'échelle nationale et de définir les standards minimum d'un enseignement solide des fondamentaux. Nous avons besoin de programmes scolaires nationaux pour les matières essentielles.

Il est autant onéreux qu'absurde que chacune des 16 régions s'attèle à réformer maintenant après PISA les programmes-cadre, qu'encore une fois très peu de parents connaîtront, et encore moins comprendront. Nous n'avons pas besoin d'une promesse de bonheur multipliée par 16. Ce dont nous avons besoin, c'est de programmes scolaires précis et exigeants, qui soient appliqués dans toutes les écoles d'Allemagne (...).

Nous avons besoin d'un système d'information qui permette le recueil de connaissances régulières et systématiques sur le développement de notre système scolaire. Nous avons besoin d'un rapport sur l'éducation au niveau national d'un „contrôle technique“ de l'éducation qui vérifie régulièrement si les standards de qualité sont tenus »².

¹ *Ibidem.*

² « Ein Gesetz für alle Schulen. Pisa und die Konsequenzen für das deutsche Schulsystem », Chancelier Gerhard Schröder, *Die Zeit*, 27/ 2002. Les passages en gras sont dans le texte original.

En parallèle, le gouvernement fédéral formule aussi des analyses relatives aux politiques scolaires elles-mêmes : en particulier à l'âge d'entrée à l'école, qui devrait selon lui être plus précoce, à l'autonomie des établissements scolaires, et à l'accueil des élèves issus de l'immigration. Il défend aussi un changement dans l'organisation de la journée d'école et le passage d'une demi-journée à une journée entière. Il plaide enfin pour une relance de la *BLK*. Selon le gouvernement fédéral, c'est la mise en œuvre de ces changements qui devrait permettre d'atteindre l'objectif qu'il fixe, à savoir que l'Allemagne soit d'ici dix ans dans les cinq premiers pays de l'OCDE.

Dans le cadre de leurs mobilisations, les acteurs étatiques utilisent donc les résultats de la première enquête PISA convertis en ressources de savoir pour documenter l'incapacité des régions à assurer des systèmes scolaires performants. Cette ressource est mise en œuvre par des prises de position publiques, à savoir des déclarations gouvernementales et des articles de presse, mais aussi par des actions de *lobbying* auprès des régions et de la Conférence des ministres de l'Education (*KMK*)¹.

On a donc vu que les conseils régionaux, dans le cas français, et le gouvernement fédéral, dans le cas allemand, utilisent les connaissances, produites par eux ou non, comme des ressources de savoir dans le cadre de leurs mobilisations. Celles que l'on a étudiées jusqu'à présent mettent en cause sur cette base soit l'Etat français, soit les régions allemandes, pour justifier leurs revendications.

Le tableau qui suit les présente de manière synthétique.

¹ La commission pour la réforme du fédéralisme instaurée au début des années 2000, ainsi que la réforme finalement adoptée en 2004, ont traité d'éducation. Mais les questions scolaires ont été largement absentes des discussions, qui se sont en particulier concentrées sur l'enseignement supérieur (Wolf, 2006 ; Scharpf, 2006).

Tableau IV-2 : *Mobilisations pour mettre en cause*

France			Allemagne				
Objets des mobilisations des régions	Date	Ressources utilisées	Modes d'action	Objets des mobilisations du Bund	Date	Ressources utilisées	Modes d'action
<p>Mobilisations collectives des régions, par l'intermédiaire de l'ANER notamment, contre les acteurs étatiques pour refuser d'assumer seules les charges financières liées aux conséquences de politiques défaillantes de l'Etat pour ce qui concerne le versant matériel des politiques régionales d'éducation. Elles demandent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une évaluation des coûts de la remise en état des bâtiments scolaires ; - la révision des critères de définition de la DRES et l'introduction d'un critère de besoin. 	- 1986 – 1988.	<p>Ressource de savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - production d'une évaluation du coût de la remise en état des bâtiments scolaires. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Lobbying</i> auprès du ministère de l'Intérieur ; - Action juridique d'un amendement à la loi de finances de 1988). 	<p>Mobilisations de la Chancellerie et du ministère fédéral de l'Education et de la recherche en faveur de la mise en place de cadres nationaux aux politiques scolaires régionales, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des standards nationaux ; - des dispositifs d'évaluation de la mise en application de ces standards. 	- 2001 – 2003.	<p>Ressource de savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - résultats de l'enquête PISA portant sur les performances des élèves selon les régions où ils sont scolarisés. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prises de position publiques ; - <i>Lobbying</i> auprès des régions et de la <i>KMK</i>.

2) Des mobilisations pour améliorer les situations régionales

Mais ces mobilisations de « mise en cause » n'épuisent pas les mobilisations des conseils régionaux français et du gouvernement fédéral allemand que l'on observe en 1986 et en 2001. Ces acteurs semblent entreprendre un deuxième type de mobilisation, dont l'objectif affiché est d'améliorer les situations régionales. Dans le cadre de ce deuxième type de mobilisation, le mode d'action privilégié est l'action publique élaborée et mise en œuvre par les conseils régionaux et le *Bund*.

C'est dans cette perspective que l'on peut comprendre pourquoi chaque conseil régional investit massivement dans les lycées à partir du milieu des années 1980, et pourquoi le gouvernement fédéral met en place un programme de soutien à l'organisation de la journée d'école sur les deux-demi-journées (*Ganztagschulen*) au début des années 2000.

a) L'investissement massif des conseils régionaux en France (1987-2004)

Le deuxième type de mobilisation des régions françaises correspond à des mobilisations individuelles. On va montrer que chaque conseil régional s'est mobilisé sur le long terme (1986-2004) pour améliorer les situations régionales dégradées dont ils ont héritées en 1986.

On peut montrer que, ce faisant, les régions semblent s'être aussi mobilisées contre l'Etat, pour démontrer leur capacité à prendre pleinement en charge les nouvelles responsabilités dont elles sont chargées au milieu des années 1980 dans un contexte où un certain nombre d'acteurs, en particulier du ministère de l'Education nationale on l'a vu, ont exprimé de nombreux doutes à cet égard ; voire pour démontrer qu'elles sont capables de le faire mieux que l'Etat ne l'a fait. Dans ces deux cas, l'Etat est l'un des acteurs principaux auxquels les conseils régionaux destinent leurs mobilisations individuelles. Les entretiens conduits avec les responsables administratifs des services des lycées des conseils régionaux permettent de l'illustrer.

Du côté des régions qui ont semblé vouloir prouver à l'Etat leur capacité à assumer leurs nouvelles responsabilités en matière de lycées, on trouve Provence Alpes-Côte d'Azur et la Basse-Normandie, mais aussi la Bourgogne.

En Provence Alpes-Côte d'Azur :

« Gaudin était un légaliste : il faut faire ce que la loi prévoit, et les choses doivent être conformes aux règles et aux lois de la république » (Entretien n°1).

En Basse-Normandie :

« La logique de l'exécutif était d'appliquer toute la loi, mais rien que la loi. (...) il s'agissait de faire à fond des constructions et des rénovations (...) » (Entretien n°7).

Du côté des régions qui semblent avoir visé à distinguer leur intervention de celle de l'Etat, on trouve le Limousin, le Nord-Pas de Calais et la Bretagne, mais aussi la région Centre.

En Limousin :

« Car il s'agissait aussi de faire autrement et mieux que l'Etat. Pour les bâtiments, par exemple, il s'agissait de sortir des bâtiments type EN [éducation nationale], tous identiques, de Dunkerque à Nice » (Entretien n°24).

En Nord-Pas de Calais :

« Il s'agissait pour le conseil régional de se distinguer » (Entretien n°10).

En Bretagne :

« Le conseil régional ne voulait surtout pas être sous tutelle du rectorat (...) et les services du rectorat se sont rendus compte que le conseil régional était rapidement devenu plus performant » (Entretien n°30).

Les mobilisations individuelles des conseils régionaux pour améliorer les situations régionales et positionner leur action publique par rapport à celle de l'Etat prennent la forme d'un investissement massif de chacune des régions dans les lycées.

Une première manifestation de ces mobilisations consiste dans la priorité accordée aux lycées par les conseils régionaux. Celle-ci peut être illustrée par la part des budgets régionaux consacrés aux lycées que présente le tableau suivant.

Tableau IV-3 : Part des dépenses pour les lycées dans les dépenses totales des conseils régionaux (%)

	1987	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Métropole	22,7	26,9	35,6	35,1	28,6	26,3	23,5	22,7	20,4

Sources : *Les finances régionales*, ministère de l'Intérieur, DGCL, diverses dates de publication.

A l'échelle de la métropole ainsi, la part des dépenses régionales d'éducation dans les budgets régionaux s'accroît rapidement au cours de la deuxième moitié des années 1980, pour atteindre un maximum au début des années 1990. Celui-ci correspond à plus du tiers de l'ensemble des dépenses régionales. A partir de 1992, ces dépenses décroissent progressivement, pour atteindre environ 20 % à la fin de la période étudiée.

Mais la part importante des dépenses régionales d'éducation dans les budgets régionaux ne permet qu'une appréhension imprécise des montants engagés par les régions sur fonds propres. Les régions reçoivent en effet des dotations de transfert de l'Etat, au titre de l'investissement et du fonctionnement des établissements scolaires.

C'est lorsque l'on compare le montant des dépenses régionales totales par rapport à celui des dotations de transfert de l'Etat que l'ampleur des mobilisations régionales financières des régions apparaît pleinement. Celles-ci ont porté sur les dépenses de fonctionnement des établissements scolaires, mais surtout, sur les dépenses d'investissement.

Une fois que l'on a comparé le montant des dépenses régionales de fonctionnement par rapport au montant de la dotation d'Etat dédié (DGD), on voit que les régions métropolitaines ont dépensé environ 10 % de plus que le montant de la dotation de transfert de l'Etat entre 1986 et 1992, puis à partir de 2000. Entre 1993 et 1997 en revanche, les conseils régionaux ont dépensé autour de 6 % de moins que le montant des dotations de l'Etat. En 1998 et 1999, ils ont dépensé le montant des dotations d'Etat au titre du fonctionnement, ni plus, ni moins. Le tableau suivant présente plus précisément ces données.

Tableau IV-4 : Les dotations de transfert de l'Etat par rapport aux dépenses des régions au titre du fonctionnement (DGD)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0.91	0.92	0.91	0.92	0.93	0.91	0.90	1.09	1.08	1.06	1.03	1.04	1.00	0.99	0.95	0.94	0.91	0.91

Sources : Calculs de l'auteur. Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur, Comptes administratifs des régions.

C'est en isolant les dépenses d'investissement des régions que l'on peut caractériser l'ampleur de leurs mobilisations individuelles apparaît. En effet, le ratio entre les dépenses régionales au titre de l'investissement et la dotation de l'Etat dédiée (DRES), ajoutées aux aides exceptionnelles de l'Etat, montre que les régions ont depuis 1990 dépensé en moyenne 80 % de plus que le montant des ressources de l'Etat. Entre 1990 et 2004, celles-ci n'ont couvert que 20 % des dépenses régionales d'investissement.

Tableau IV-5 : Ratios ressources de l'Etat/ dépenses régionales d'investissement

	1986	1987	1988-89	1990	1991-92-93	1994-95	1997	1996-98-99	2000	2001	2002	2003
Métropole (sans la Corse)	0,70	0,45	0,44	0,19	0,24	0,20	0,20	0,21	0,23	0,23	0,21	0,20

Source : Calculs de l'auteur. DGCL, ministère de l'Intérieur. Ressources de l'Etat au titre de l'investissement : DRES + aides exceptionnelles de l'Etat.

Depuis le début des années 1990 ainsi, les dépenses d'investissement dans les lycées des régions métropolitaines ne sont couvertes par les dotations et aides exceptionnelles de l'Etat qu'à hauteur de 20 %. En moyenne par conséquent, leurs dépenses d'investissement sont cinq fois plus élevées que le montant des ressources fournies par l'Etat.

Une manière complémentaire de mettre en lumière l'ampleur des mobilisations régionales entre 1986 et 2004 est de s'intéresser au montant des dépenses régionales nettes. Celles-ci correspondent au montant total des dépenses régionales auquel on

soustrait les ressources transférées par l'Etat. Le tableau IV.6 présente le montant de ces dépenses régionales.

Tableau IV-6 : Dépenses régionales nettes¹ par lycéen (en milliers d'euro)

	1987	1988-1989	1990	1991-92-93	1994-95	1997	1996-98-99	2000	2001
Métropole	0,13	0,50	0,64	0,79	0,80	0,74	0,76	0,72	0,74

Sources : Calculs de l'auteure. *Les finances régionales*, ministère de l'Intérieur, DGCL, diverses dates de publication ; Effectifs tirés de la Base commune de Pilotage (BCP), ministère de l'Education nationale.

Les dépenses régionales nettes par lycéen s'accroissent donc progressivement jusqu'au milieu des années 1990, pour atteindre 800 euros par lycéen en métropole. Elles décroissent ensuite légèrement, et se stabilisent autour de 740 euros par lycéen.

L'investissement massif des régions pour les lycées entre 1986 et 2004 a donc été montré. Au-delà des données agrégées, il s'agit maintenant d'observer la situation particulière de chacune des régions.

Tout d'abord, il apparaît que les régions les plus pauvres, comme les régions les plus riches, investissent massivement dans les lycées sur la période. La richesse régionale étant mesurée en PIB par habitant², le Languedoc-Roussillon, le Limousin et le Nord-Pas de Calais font partie des régions les plus pauvres sur la période, tandis que l'Ile de France, l'Alsace, Rhône-Alpes et la région Provence-Alpes Côte d'Azur sont parmi les régions les plus riches entre 1987 et 2004. La comparaison des ratios en investissement et en fonctionnement des dépenses régionales par rapport aux ressources de l'Etat dans chacune de ces régions montre que l'investissement massif dans l'éducation n'est pas le seul fait des régions les plus riches. Le tableau suivant présente les ratios d'investissement sur la période étudiée.

¹ Dépenses régionales nettes = dépenses régionales totales – (DRES + aides exceptionnelles).

² Données INSEE.

Tableau IV-7 : Ratios ressources de l'Etat/ dépenses régionales d'investissement

Régions	1986	1987	1988-89	1990	1991-92-93	1994-95	1996-98-99	2000	2003
Limousin	4,17	0,75	0,69	0,26	0,44	0,30	0,34	0,23	0,19
Nord-Pas de Calais	0,67	0,36	0,64	0,22	0,32	0,19	0,20	0,25	0,21
Languedoc-Roussillon	1,51	1,1	0,40	0,23	0,25	0,19	0,20	0,20	0,14
Ile de France	0,80	0,53	0,31	0,10	0,18	0,16	0,17	0,17	0,18
Alsace	2,21	0,41	0,51	0,21	0,30	0,28	0,23	0,27	0,27
Rhône-Alpes	0,46	0,49	0,57	0,25	0,24	0,16	0,16	0,16	0,16
Provence-Alpes Côte d'Azur	0,23	0,34	0,43	0,41	0,17	0,18	0,22	0,38	0,20
Métropole (sans la Corse)	0,70	0,45	0,44	0,19	0,24	0,20	0,21	0,23	0,20

Source : Calculs de l'auteur. DGCL, ministère de l'Intérieur. Ressources de l'Etat au titre de l'investissement : DRES + aides exceptionnelles de l'Etat.

On peut ensuite montrer que les régions de droite, comme les régions de gauche ont investi de manière très importante dans l'éducation¹. Entre 1986 et 1998, seules deux régions étaient gouvernées par un exécutif de gauche, le Limousin et le Nord-Pas de Calais. Leurs ratios en investissement viennent d'être présentés. Ils sont peu différents des ratios que l'on a calculés précédemment à l'échelle de la France métropolitaine. La couleur politique des gouvernements régionaux ne semble donc pas être un facteur discriminant : entre 1986 et 1998, l'ensemble des régions françaises, quelle que soit l'affiliation partisane de leur exécutif a investi massivement dans les lycées.

Les élections régionales de 1998 voient six régions passer de droite à gauche et le Limousin et le Nord-Pas de Calais rester à droite. On indique dans le tableau qui suit les ratios d'investissement pour quatre des régions passées à droite, ceux pour Provence-Alpes Côte d'Azur et l'Ile de France ayant déjà été indiqués. Ils peuvent être comparés avec les ratios de l'Alsace, de Rhône-Alpes et du Languedoc-Roussillon, par exemple, présentés dans les tableaux plus hauts. Il apparaît que l'ensemble des régions,

¹ L'effet de la variable partisane sur les politiques régionales d'éducation fait l'objet du chapitre 6.

indépendamment du parti ou de la coalition à la présidence de région, investissent fortement dans l'éducation.

Tableau IV-8 : Ratios ressources de l'Etat/ dépenses régionales d'investissement

Régions	1996-98-99	2000	2003
Centre	0,19	0,20	0,17
Aquitaine	0,18	0,24	0,20
Midi-Pyrénées	0,19	0,19	0,11
Haute-Normandie	0,26	0,34	0,24
Métropole (sans la Corse)	0,21	0,23	0,20

Source : Calculs de l'auteure. DGCL, ministère de l'Intérieur. Ressources de l'Etat au titre de l'investissement : DRES + aides exceptionnelles de l'Etat.

On pourrait aussi arguer du fait que seules les petites, ou au contraire les grandes régions, investissent massivement dans les lycées. En réalité, les petites comme les grandes régions le font. On peut le montrer en comparant les ratios d'investissement dans de petites régions, comme le Limousin, la Haute et la Basse-Normandie, et dans de grandes régions, comme l'Ile de France et Provence-Alpes Côte d'Azur. Ces derniers ont été présentés dans les tableaux ci-avant.

On peut enfin faire intervenir un critère de besoin, lié à l'évolution des effectifs lycéens. On peut montrer que les régions où l'augmentation des effectifs lycéens est importante investissent massivement, comme le font aussi les régions où celle-ci est moindre. La comparaison de la région Centre avec la région Limousin l'illustre clairement. Dans le Centre dès 1989, quatre nouveaux lycéens étaient sortis de terre pour faire face à l'augmentation de la population lycéenne. En Limousin en revanche, les effectifs lycéens évoluent beaucoup moins fortement à la hausse. Pourtant, ces deux régions investissent bien massivement dans les lycées, comme le montrent les ratios de fonctionnement et d'investissement précédemment calculés.

Nous avons donc montré que les régions les plus pauvres comme les plus riches, les plus petites comme les plus grandes, les régions gouvernées à droite comme celles gouvernées à gauche, et enfin les régions connaissant une augmentation des effectifs lycéens parmi les plus importantes comme celles où les effectifs s'accroissent le moins, sont caractérisées par des investissements massifs dans le domaine des lycées par comparaison avec les ressources transférées par l'Etat.

En dépit donc des écarts que l'on peut constater, dans le tableau IV.9, entre les régions qui dépensent le plus et celles qui dépensent le moins par lycéen¹, l'investissement massif en faveur des lycées s'observe dans l'ensemble des régions françaises sur l'ensemble de la période étudiée.

Tableau IV-9 : Ecart entre les régions qui dépensent le plus et celles qui dépensent le moins par lycéen

Année	1987	1988-1989	1990	1991-92-93	1994-95	1997	1996-98-99	2000	2001
Ecart	12,67	9,83	6,26	3,05	2,04	4,45	2,43	2,57	2,69

Sources : *Les finances régionales*, ministère de l'Intérieur, DGCL, diverses dates de publication ; Effectifs tirés de la Base commune de Pilotage (BCP), ministère de l'Education nationale. Calculs de l'auteure.

L'écart particulièrement élevé que l'on observe pendant les toutes premières années de la décentralisation s'explique par le fait que certaines régions ont retardé leur intervention dans le domaine éducatif². Cet écart passe donc de 12 en 1987 à environ 2,5 à partir du milieu des années 1990, date à partir de laquelle il se stabilise autour de cette valeur.

L'ampleur des mobilisations financières de chaque conseil régional sur la période étudiée amène à soulever la question de leur financement et donc des finances régionales.

Depuis le vote des lois de décentralisation en 1982, on constate une augmentation régulière des dépenses régionales. Entre 1984 et 2005, les budgets régionaux ont ainsi été multipliés par 8 (Richard, 2005). Plus précisément, l'augmentation des dépenses régionales peut être évaluée à + 16,8 % en volume par an pour ce qui concerne l'investissement et à + 7 % pour ce qui est du fonctionnement (Richard, 2005). Les

¹ Le chapitre 6 s'attarde sur les différences des dépenses régionales d'éducation.

² Le chapitre 6 étudie les logiques politiques qui permettent d'en rendre compte.

observateurs des finances régionales sont nombreux à souligner que la répartition entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement est atypique par rapport à celle des autres collectivités. En effet, jusqu'en 2002, les dépenses d'investissement ont été majoritaires dans les dépenses totales. Elles représentaient 61 % du total en 1984 et 67 % en 1991. La situation s'inverse à partir de 2002, et les dépenses de fonctionnement deviennent majoritaires (53 % en 2006).

Plus précisément, on constate sur la période 1986-2004, une augmentation régulière des recettes fiscales, de l'emprunt et des transferts de l'Etat aux régions. Pour ce qui est des recettes fiscales, directes¹ et indirectes, alors qu'elles oscillent autour de 50 % des recettes totales des régions jusqu'au milieu des années 1990, leur part diminue ensuite progressivement pour atteindre à partir du début des années 2000, environ 35 % des recettes totales. La part de l'emprunt dans les recettes totales des régions évolue quant à elle de 13 % en 1986, à 20 % en 1992, puis diminue progressivement. Elle est passée sous le seuil des 10 % au début des années 2000 et correspond en 2005 à 10 % des recettes totales des régions (Ministère de l'Intérieur, 1992, 1998 ; Ministère de l'économie, 2002, 2007). La majeure partie des recettes régionales proviennent donc dans la période récente des transferts de l'Etat, alors qu'ils ne correspondaient qu'à environ 30 % de ces recettes totales pendant les dix premières années de la décentralisation. Il est à noter aussi qu'en matière scolaire, une très faible partie des dépenses régionales est financée par l'intermédiaire des contrats de plan Etat-régions (Chérèque, 1998).

Pour rendre compte de ces mobilisations individuelles des régions, il semble que l'on puisse identifier un intérêt des régions à se mobiliser que l'on pourrait qualifier d'intérêt institutionnel. On a déjà signalé qu'une première manière de comprendre ces mobilisations est le positionnement à l'égard de l'Etat que les exécutifs régionaux et leurs équipes souhaitent afficher. Démontrer que la région est capable d'assumer les nouvelles responsabilités dont elle est chargée par les lois de décentralisation, ou démontrer qu'elle est en mesure de le faire mieux que ne l'avait fait l'Etat lorsqu'il en était en charge, constitue l'un des intérêts des régions à se mobiliser individuellement que l'on peut identifier. L'intérêt de service aux usagers, ainsi que les intérêts électoraux sont aussi à prendre en compte pour comprendre les mobilisations individuelles des régions.

¹ Il s'agit de la part régionale de quatre impôts, dits les « quatre vieilles », à savoir la taxe sur le foncier non bâti, la taxe sur le foncier bâti, la taxe professionnelle et la taxe d'habitation.

Cette idée que les régions se seraient individuellement mobilisées financièrement sur la base d'un intérêt institutionnel, défini par leur positionnement face à l'Etat, est conforté par la comparaison des dépenses régionales et départementales d'éducation. En effet, au moment où les conseils régionaux se voient attribuer la responsabilité des bâtiments des lycées, les conseils généraux sont pour leur part chargés des collèges. Les institutions départementales sont anciennes, puisqu'elles ont été créées au moment de la Révolution française. Pour les départements ainsi, l'enjeu institutionnel est faible, ou en tout cas ne se situe pas sur le même plan que celui des régions, qui ne deviennent des collectivités territoriales de plein droit, dotées d'une assemblée élue au suffrage universel, qu'à partir de 1986. On peut montrer, à partir du tableau IV.10, qu'à situation initiale grossièrement comparable¹, les dépenses d'investissement par lycéen des régions sont supérieures à celles des conseils généraux par collégien. On pourrait l'interpréter comme un intérêt institutionnel moindre des départements à investir dans l'éducation par comparaison avec celui des régions².

Tableau IV-10 : Dépenses d'investissement (en millions de franc) par millier d'élèves						
	1986	1987	1990	1993	1996	1998
Conseils généraux	0,30	0,86	2,16	3,06	4,10	3,91
Conseils régionaux	0,50	1,74	5,70	6,94	6,56	6,27

Source : Calculs de l'auteure. CCEC, 2001.

En 1986 ainsi, les conseils généraux dépensaient 300 000 francs (45 000 euros) par millier d'élèves, tandis que les conseils régionaux en dépensaient 500 000 (75 000 euros). En 1998, alors que les départements dépensaient 3 910 000 francs par millier d'élèves (596 076 euros), les régions en dépensaient 6 270 000 (soit 955 855 euros).

¹ Il est difficile de comparer terme à terme la situation des collèges et des lycées au moment de leur transfert aux collectivités, aucune étude n'ayant été conduite sur les premiers. Toutefois, le rapport de la Cour des comptes publié en 1995 laisse penser que bien que les bâtiments des collèges aient en général été de construction plus récente que ceux des lycées, leur état était de manière comparable médiocre (Cour des comptes, 1995).

² D'autres facteurs sont évidemment à prendre en compte, et en particulier les capacités de financement propres des départements, qui sont plus faibles que celles des régions. Les données que nous présentons ne visent qu'à suggérer une piste d'interprétation.

Au final, on a donc montré qu'entre 1986 et 2004, les conseils régionaux se sont mobilisés individuellement pour améliorer les situations régionales. Ces mobilisations, qui reposent sur un intérêt institutionnel, prennent la forme d'un investissement massif dans les lycées, et par là d'une action publique d'ampleur en faveur des bâtiments et des équipements, mais aussi du fonctionnement, des établissements de l'enseignement secondaire.

b) Le *Bund* développe des programmes incitatifs pour répondre aux insuffisances pointées par PISA

Comme le font les régions françaises individuellement, dans le même temps qu'il met en cause la responsabilité des régions dans les mauvais résultats de l'Allemagne à l'enquête PISA, le gouvernement fédéral se mobilise lui-aussi pour améliorer les situations régionales.

En effet, quelques mois après la publication des résultats de la première enquête PISA, le ministère fédéral de l'Education et de la recherche lance le programme « L'avenir de l'éducation » (*Zukunft Bildung*), dont l'objectif affiché est d'amener l'Allemagne parmi les cinq premières places du classement de l'OCDE en termes de performance des systèmes scolaires dans les dix ans. Articulé autour de cinq dimensions, ce programme incarne la mobilisation de la Fédération pour prendre en charge l'amélioration de la situation dégradée des systèmes scolaires régionaux. Trois de ces dimensions correspondent à l'affichage d'une ambition très forte, alors que le gouvernement fédéral ne dispose que de moyens *a priori* très limités pour les mettre en œuvre. L'introduction de standards éducatifs nationaux, la mise en place d'un organisme indépendant évaluant la réalisation des standards et celle d'un conseil indépendant chargé de produire un rapport sur les systèmes scolaires régionaux, renvoient en effet directement aux compétences des *Länder*, en matière notamment de définition des programmes scolaires et de production de statistiques scolaires. En ce sens, la mobilisation du gouvernement fédéral s'adresse aux régions.

Les deux autres dimensions du programme semblent offrir au gouvernement fédéral davantage de possibilités d'action. L'une d'elles porte sur la relance de la *BLK*, « pour

des réformes structurelles des enseignements sur l'ensemble du territoire »¹. L'accord des régions a été obtenu pour travailler au sein de la *BLK* à la mise en place d'actions visant à développer les compétences de lecture, d'expression orale et écrite, et celles en mathématiques et sciences naturelles, et pour soutenir les enfants issus de l'immigration. Mais c'est à l'occasion de la dernière dimension que le gouvernement fédéral propose une action qui lui est entièrement propre. Celle-ci concerne l'organisation des journées d'école, non sur une demi-journée (de 8 heures à 14 heures environ) comme cela est traditionnellement le cas en Allemagne, mais sur les deux demi-journées (*Ganztagschule*).

La durée de la journée d'école a fait partie des thèmes les plus discutés lors de la publication des résultats de la première enquête PISA. Les commentaires et les analyses qui en ont été faits ont souligné que les pays de l'OCDE classés parmi les premiers voyaient leur journée d'école organisée sur les deux demi-journées. Les avantages et inconvénients respectifs de l'organisation de la journée d'école sur une demi-journée, ou sur la journée entière, ont été ainsi largement discutés². Le ministère fédéral de l'Éducation et de la recherche a pour sa part défendu l'idée que l'organisation de l'école sur la journée entière est « *la clé pour l'amélioration nécessaire et urgente de la qualité de l'enseignement* »³, ainsi que pour l'amélioration de la justice à l'école. En 2002 ainsi, le ministère a lancé un programme facultatif de financement des écoles à la journée (*Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung*). Le passage à une journée d'école dont les enseignements sont répartis entre la matinée et l'après-midi implique en effet que les élèves soient encadrés pédagogiquement, ou surveillés, sur un nombre d'heures plus étendu, mais aussi que des services de restauration soient mis en place pour le déjeuner. C'est au financement de ces changements que le ministère fédéral se propose

¹ Déclaration de la ministre fédérale de l'Éducation et de la recherche Edelgard Bulmahn, « *Die nationale Antwort auf PISA* », 25 juin 2002.

² Les oppositions de parents d'élèves et d'enseignants ont été nombreuses. Les premiers se sont interrogés sur la conciliation du nouveau rythme scolaire avec les activités extrascolaires des enfants, ainsi que sur son adéquation avec leurs capacités physiques. Certains enseignants ont souligné, pour leur part, que leur choix de cette activité professionnelle a aussi été fait sur la base de l'organisation du temps de travail, qui permet une meilleure conciliation de l'activité professionnelle et de la vie familiale. Cela est particulièrement le cas des femmes.

³ Déclaration de la ministre fédérale de l'Éducation et de la recherche Edelgard Bulmahn, « *Die nationale Antwort auf PISA* », 25 juin 2002. Voir aussi *Rede der Bundesministerin für Bildung und Forschung Edelgard Bulmahn zum Thema « Bildung und Innovation » am 13. Juni 2002 im Deutschen Bundestag*.

de participer en mettant à la disposition des *Länder*, selon des modalités à décider par eux, un budget spécifique de 4 milliards d'euro. Ils pouvaient être utilisés jusqu'en 2009 selon des modalités à décider par les *Länder*.

Ainsi, le gouvernement fédéral s'est mobilisé à partir de ressources financières et par la mise en place d'un programme d'action publique pour améliorer les situations régionales dégradées.

On a donc montré que les mobilisations individuelles des conseils régionaux français entre 1986 et 2004, et du gouvernement fédéral allemand à partir de 2002, peuvent être comprises comme ayant pour objectif d'améliorer les situations régionales que ces acteurs jugent dégradées. En poussant l'interprétation un pas plus loin, on pourrait les comprendre comme des mobilisations visant, par l'action publique conduite, à démontrer la capacité des acteurs qui en ont l'initiative à traiter des problèmes du secteur d'action publique considéré. L'enjeu résiderait ainsi « (...) *dans la réalisation d'une action qui réussisse et qui apparaisse politiquement juste, autrement dit une action qui appelle des interprétations positives de la part des citoyens au sens où elles sont favorables à l'action de ceux qui gouvernent* » (Duran, 1999 : 87). Par cette action publique, il s'agirait pour les conseils régionaux et le gouvernement fédéral de se construire une légitimité par les *outputs*, c'est-à-dire par la capacité à gérer effectivement les problèmes en jeu. Dans le contexte contemporain en effet, la légitimité des acteurs politiques n'est plus seulement prospective, autrement dit assise sur des « *exigences éthiques ou des postulats de valeurs* » (Duran, 1999 : 95). Elle est aussi rétrospective. Toutefois, contrairement à ce que d'aucuns observent dans le cas de certains acteurs publics, il ne s'agirait pas tant pour les conseils régionaux et le *Bund* de combiner la légitimité et l'efficacité de l'action publique conduite, que de démontrer l'efficacité des politiques publiques pour résoudre les problèmes afin d'acquérir de la légitimité à intervenir dans le secteur de l'éducation.

Le tableau suivant présente le deuxième type de mobilisations des conseils régionaux et du gouvernement fédéral, sur la période 1986-2004 et à partir de 2001 respectivement.

Tableau IV-11 : Mobilisations pour améliorer les situations régionales

France					Allemagne				
Objets des mobilisations des régions	Date	Ressources Utilisées	Modes d'action	Objets des mobilisations du Bund	Date	Ressources utilisées	Modes d'action		
Mobilisations individuelles des régions, pour montrer leur capacité à assumer le versant matériel de leurs compétences éducatives.	- Variable selon les régions, mais au cours de la deuxième moitié des années 1980.	- Ressources financières : les montants des dépenses nettes des régions.	- Action publique : construction, rénovation et entretien des bâtiments des lycées ; politiques d'équipement.	Mobilisations des acteurs fédéraux pour montrer leur capacité à prendre en charge de l'enjeu de l'amélioration de la performance et de l'inégalité sociale générée par les systèmes scolaires régionaux.	- 2002 - 2009.	- Ressources financières.	- Action publique : le programme de soutien financier au développement des <i>Ganztagsschulen</i> notamment.		

C) Les contre-mobilisations des acteurs mis en cause

Sur la base de connaissances inédites décrivant des situations régionales dégradées, on a montré que les conseils régionaux et le gouvernement fédéral se sont mobilisés pour mettre en cause l'Etat français et les régions allemandes, c'est-à-dire les désigner comme étant les responsables de ces situations. Il s'agit dès lors d'examiner comment ceux-ci réagissent aux mobilisations et aux revendications qui leur sont adressées. Le deuxième temps du mécanisme d'intégration territoriale par l'opposition à l'Etat consiste ainsi dans l'étude des contre-mobilisations des acteurs mis en cause, l'Etat en France et les *Länder* en Allemagne.

1) L'Etat français attribue aux régions des aides exceptionnelles d'un montant élevé

Face aux mobilisations collectives et individuelles des conseils régionaux, les mobilisations des acteurs étatiques prennent deux formes : la compensation partielle du déficit signalé par les régions entre les dotations de transfert et les besoins effectifs de financement, d'une part, et une révision mineure des modalités de calcul de la DRES, d'autre part.

Commençons par l'attribution d'aides exceptionnelles aux régions, qui est le premier versant des mobilisations des acteurs étatiques. Cette attribution advient à deux reprises, en 1987-1988 et en 1991.

Les aides exceptionnelles accordées par l'Etat aux régions en 1987-1988 semblent pouvoir être interprétées comme une conséquence directe des mobilisations collectives régionales. Suite à l'amendement déposé par les députés Blanc, Gaudin et Giscard d'Estaing, l'article 98 de la loi de finances pour 1987 est en effet adopté. Il dispose, d'une part, que l'état du patrimoine mis à disposition des régions au 1^{er} janvier 1986 et le montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements doivent être évalués. D'autre part, il prévoit que l'incidence financière de l'évolution démographique de la population scolarisée doit, elle-aussi, faire l'objet d'une estimation. Une mission interministérielle, composée de représentants des Ponts et

Chaussées et de l'Inspection générale de l'Education nationale¹ a été créée pour produire l'évaluation de la situation des bâtiments scolaires transférés. Elle a établi un rapport sur le coût de la remise en état des lycées en s'appuyant sur des enquêtes conduites dans chaque région sous la responsabilité du Préfet². En revanche, pour ce qui est de l'évaluation des incidences financières résultant des perspectives démographiques, des blocages politiques n'ont pas permis la publication du rapport. Pour certains acteurs étatiques en effet, la rénovation du passif, c'est-à-dire la remise en état des lycées, incombait à l'Etat, alors que les régions devaient assumer seules les responsabilités qui leur avaient été confiées, notamment la partie incidence démographique.

Sur la base des enquêtes par région, un plan exceptionnel de remise en état des lycées a été décidé. Le montant de sa contribution s'élève à 182 938 821 euros (1,2 milliards de francs). Il se décompose en deux fractions : la première de 76 224 509 euros (soit 500 millions de francs) a été répartie entre les régions sur des critères physiques³, comme l'est la DRES. La deuxième fraction, d'un montant de 106 714 312 euros, soit 700 millions de francs, a été répartie au prorata de l'évaluation des dépenses de gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements scolaires transférés⁴.

¹ Ainsi que du Conseil général de l'agronomie, pour les lycées agricoles.

² Les préfets ont principalement utilisé les synthèses régionales des procès-verbaux de mise à disposition.

³ 75 % du montant était alloué aux régions proportionnellement à la surface développée hors œuvre totale des bâtiments scolaires (elle correspond à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau, des surfaces des toitures-terrasses, des balcons et des surfaces non closes situées au rez-de-chaussée), 12,5 % proportionnellement à la superficie développée hors œuvre totale des bâtiments scolaires construits avant 1973, et 12,5 % proportionnellement à la superficie des classes préfabriquées.

⁴ Les établissements scolaires ont été classés en 4 groupes dans le rapport sur le « coût de la remise en état des lycées » de la Commission consultative de l'évaluation des charges : construction traditionnelle avant 1920, construction traditionnelle après 1920, construction béton, construction métallique. Les coefficients de pondération déterminés par la mission ont été appliqués au patrimoine de chaque région. Des coefficients mesurant l'écart entre les coûts moyens pour chacune des catégories de construction ont été appliqués.

Tableau IV-12 : Aides au titre du plan exceptionnel de remise en état des bâtiments scolaires (1988-1989)

Régions	% des aides exceptionnelles par rapport à la DRES ¹	% des aides exceptionnelles par rapport aux dépenses totales régionales d'investissement	% des aides exceptionnelles par rapport aux dépenses régionales propres d'investissement
Alsace	19,60	8,30	15,26
Aquitaine	26,31	10,19	18,05
Auvergne	24,25	10,89	23,42
Bourgogne	25,52	7,93	11,91
Bretagne	26,76	14,57	57,81
Centre	20,48	5,27	7,00
Champagne-Ardenne	18,50	11,91	34,16
Franche-Comté	19,61	9,44	19,39
Languedoc-Roussillon	24,90	12,80	30,66
Limousin	30,73	16,30	34,99
Lorraine	25,72	10,77	22,06
Midi-Pyrénées	27,26	16,32	67,72
Nord-Pas de Calais	19,27	6,48	9,58
Basse-Normandie	24,33	11,73	26,35
Haute-Normandie	18,14	6,19	9,71
Pays de la Loire	26,01	7,68	12,00
Picardie	18,76	7,27	11,47
Poitou-Charentes	20,73	5,88	9,09
Provence – Alpes Côte d'Azur	22,22	7,83	12,20
Rhône-Alpes	28,19	12,63	23,97
Ile de France	23,23	5,78	7,87
Métropole (sans la Corse)	23,18	8,29	13,87

Sources : Calculs de l'auteur. Données DGCL.

Le montant de l'aide au titre du plan exceptionnel de remise en état des bâtiments scolaires correspond à près d'un quart de la dotation de l'Etat au titre de l'investissement sur les deux années concernées, comme le signale le tableau IV.12. De plus, la comparaison avec celui des aides exceptionnelles accordées par l'Etat au titre du désamiantage des bâtiments des lycées et de leur mise en sécurité ainsi que celle des

¹ La DRES est calculée pour les années 1994 et 1995, comme les dépenses totales régionales d'investissement et les dépenses régionales propres d'investissement.

équipements¹ illustre l'ampleur des efforts financiers réalisés par l'Etat : ces deux aides représentaient respectivement 6,28 % et 0,58 % de la DRES des années concernées en France métropolitaine. Il n'en reste pas moins que l'aide exceptionnelle allouée en 1988 et en 1989 correspond à moins de 9 % des dépenses régionales totales d'investissement et à 14 % environ de leurs dépenses propres d'investissement.

Les efforts financiers de l'Etat pour répondre aux mobilisations des régions ont été augmentés par les prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations. Dans le cadre du programme « Développement solidarité », celle-ci a instauré un programme spécial de financement sur le livret A, visant à participer à la modernisation et à la réhabilitation des lycées d'enseignement général, professionnel et technique. Une enveloppe de prêts de 609 796 069 euros, soit 4 milliards de francs, a été réservée sur une période de trois ans, entre 1989 et 1991. La bonification de taux était prise en charge par la section générale de la Caisse des dépôts et consignations. Ainsi, chaque région s'est vue attribuer une enveloppe de prêts à taux privilégiés d'un montant égal à celui de la moitié de la DRES.

Mais les mobilisations de l'Etat n'en restent pas là : en 1991, il met en place un plan d'urgence pour les lycées. Comment l'expliquer, alors que si les conseils régionaux ont exprimé leur insatisfaction suite au Plan exceptionnel de remise en état, on ne constate pas à proprement parler une nouvelle vague de mobilisation ? Il semble que les conseils régionaux aient bénéficié du mouvement lycéen de 1990-1991, qui a constitué pour eux une opportunité inattendue. L'un des principaux axes de revendication des lycéens portait en effet sur les conditions matérielles d'enseignement.

Le mouvement national naît à l'octobre 1990 à Paris et en banlieue parisienne, où des lycéens protestent contre les conditions d'enseignement et l'insécurité qui caractérisent leurs établissements. Le mouvement s'étend, et il est national à la Toussaint. Les lycéens demandent l'amélioration des conditions d'études. Comme l'exprime l'appel de la coordination nationale lycéenne à l'automne 1990 intitulé « Sacrifiez les armes, pas la jeunesse ! », les lycéens en ont « *Marre de [leurs] conditions d'études ! Marre du manque de profs, de locaux, de matériel, de moyens !* » (Cité par Borredon, 1995 : 57). Par leurs manifestations et leur action collective, les lycéens revendiquent donc une amélioration des conditions de travail et de vie au lycée. Des cahiers de doléance sont

¹ Voir le chapitre 3.

élaborés par les comités d'action et des propositions d'amélioration des conditions de vie et d'enseignement dans les lycées sont formulées. Les soutiens au mouvement sont nombreux : les enseignants, les agents de service, mais aussi les chefs d'établissement ont apporté leur soutien en le laissant « (...) *s'auto-organiser dans les locaux éducatifs. C'est qu'ils (...) voient là de jeunes alliés appuyer leurs demandes de rénovation qui n'en finissent plus de rester lettre morte* » (Borredon, 1995 : 59). Le mouvement a, enfin, bénéficié d'un soutien important des médias. « (...) *les médias, tant locaux que nationaux, ont constitué un levier important de l'action lycéenne. (...) les médias occupent une place essentielle dans le rapport de force qui s'installe : les revues de presse sont courantes dans les comités d'action et les coordinations départementales mettent en place un début de stratégie médiatique* » (Borredon, 1995 : 61- 62). Au final, il semble que « (...) *le mouvement a[it] constitué un moment de prise de conscience de la gravité de la situation (...)* » (Borredon, 1995 : 61).

On peut penser que si le mouvement lycéen de 1990-1991 a constitué un allié de poids aux demandes financières des conseils régionaux, c'est qu'il a bénéficié d'une large médiatisation et d'un soutien étendu. En effet, les régions obtiennent le vote d'un plan d'urgence en faveur des lycées, le fonds de rénovation des lycées. Le comité interministériel du 14 novembre 1990 qui l'instaure, le dote de 4 milliards de francs, soit 609 796 069 euros, dont la moitié en crédits budgétaires et l'autre moitié en prêts de la caisse des dépôts et consignations à un taux de 7 %. Les crédits sont destinés à financer des opérations complémentaires à celles d'ores et déjà programmées par les régions et qui étaient considérées comme significatives et urgentes par les lycéens, à condition qu'elles s'inscrivent dans le respect des priorités fixées par le gouvernement¹. La répartition des crédits budgétaires s'est faite selon la grille déjà utilisée pour la répartition des aides exceptionnelles de 1988 et 1989².

¹ Celles-ci étaient au nombre de quatre : la mise en conformité des locaux et ateliers avec les règles d'hygiène et de sécurité, la suppression des bâtiments préfabriqués, la création de salles d'études, de réunions, de vie associative, de centres de documentation et d'information (CDI) et la rénovation des internats.

² Un groupe de travail devait examiner les conditions dans lesquelles les régions pouvaient bénéficier de ce concours exceptionnel de l'Etat et définir la liste des travaux susceptibles d'être financés au titre du plan d'urgence. Les crédits budgétaires étaient délégués aux préfets et les régions disposaient d'un droit de tirage auprès de la Caisse des dépôts et consignations du montant d'enveloppe de prêts qui avait été arrêté. Le montant régional de l'enveloppe des crédits budgétaires et celui de l'enveloppe de prêts étaient identiques.

Tableau IV-13 : Aides exceptionnelles de l'Etat au titre du Plan d'urgence en faveur des lycées – Fonds de rénovation des lycées (1991, 1992, 1993)

Régions	% des aides exceptionnelles par rapport à la DRES ¹	% des aides exceptionnelles par rapport aux dépenses totales régionales d'investissement	% des aides exceptionnelles par rapport aux dépenses régionales propres d'investissement
Alsace	18,04	4,65	6,69
Aquitaine	22,45	3,79	4,78
Auvergne	23,66	5,86	8,45
Bourgogne	22,09	4,90	6,71
Bretagne	25,02	6,27	9,14
Centre	18,46	2,75	3,35
Champagne-Ardenne	16,85	4,53	6,61
Franche-Comté	18,02	5,17	7,82
Languedoc-Roussillon	22,58	4,55	6,04
Limousin	28,80	9,93	17,86
Lorraine	26,37	9,90	18,85
Midi-Pyrénées	26,44	4,34	5,48
Nord-Pas de calais	19,48	5,26	7,77
Basse-Normandie	22,73	7,36	12,22
Haute-Normandie	17,10	3,13	3,99
Pays de la Loire	21,69	4,13	5,37
Picardie	18,37	4,35	6,05
Poitou-Charentes	19,12	4,69	6,62
PACA	19,32	2,70	3,24
Rhône-Alpes	24,36	4,78	6,33
Ile-de-France	21,74	3,21	3,91
Métropole (sans la corse)	21,43	4,26	5,61

Sources : Calculs de l'auteure ; Données DGCL.

Comme le montre le tableau IV.13, l'Etat alloue aux régions une aide exceptionnelle dont le montant à l'échelle métropolitaine correspond à 21% environ du montant de la DRES versées pendant ces années. Si ce montant est faible au regard des dépenses régionales totales d'investissement (environ 4 %) comme des dépenses propres d'investissement des régions (environ 6 %), la comparaison avec les aides exceptionnelles de l'Etat au titre du désamiantage et de la mise en sécurité des bâtiments et des

¹ La DRES est calculée pour les années 1994 et 1995, comme les dépenses totales régionales d'investissement et les dépenses régionales propres d'investissement.

équipements des lycées illustre là-aussi l'effort financier réalisé par l'Etat (respectivement 6,28 % et 0,58 %).

Le deuxième versant des contre-mobilisations de l'Etat concerne les critères de calcul de la dotation de transfert au titre de l'investissement. Contre les demandes des conseils régionaux qui souhaitaient l'introduction d'un critère de besoin dans la définition de cette dotation, les acteurs étatiques adoptent un décret¹ qui introduit seulement un mécanisme de garantie de progression de la DRES. Cette concession assez mineure aux régions corrige un effet de la définition antérieure, qui pouvait avoir pour conséquence que les dotations de certaines régions pouvaient diminuer d'une année sur l'autre. Mais les modalités de calcul de la DRES ne sont pas en elles-mêmes révisées.

Afin d'empêcher la révision des critères d'attribution de la DRES, les acteurs étatiques mobilisent leurs ressources juridiques. En effet, ils sont formellement ceux qui les déterminent et calculent le montant de la dotation de transfert au titre de l'investissement. Cette ressource juridique est mise en application par l'imposition de l'état de fait des attributions de l'Etat.

A l'examen de ces deux versants des mobilisations des acteurs étatiques, il semble que leur intérêt à se mobiliser a d'abord été financier. On peut en effet penser qu'il s'est agi d'éviter une refonte des modalités de calcul de la DRES, et l'introduction d'un critère de besoin, dont les conséquences auraient été importantes sur le plan financier compte-tenu de l'état des bâtiments transférés et de leurs équipements mis en lumière par les données produites par les régions.

Le tableau suivant présente les deux versants des contre-mobilisations des acteurs étatiques, du milieu des années 1980 au début des années 1990.

¹ Le 29 avril 1987.

Tableau IV-14 : Synthèse des mobilisations des régions et des acteurs étatiques en France

Objets des mobilisations des régions	Objets des mobilisations des acteurs étatiques	Ressources utilisées	Modes d'action
<p>Mobilisations collectives des régions pour refuser d'assumer seules les charges financières liées aux conséquences de politiques défaillantes de l'Etat pour ce qui concerne le versant matériel des politiques régionales d'éducation . Elles demandent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une évaluation des coûts de la remise en état des bâtiments scolaires ; - la révision des critères de définition de la DRES et l'introduction d'un critère de besoin. 	<ul style="list-style-type: none"> - Répondre de manière restreinte aux mobilisations des régions ; Répondre aux mobilisations lycéennes ; - Sans revenir sur les modalités de définition des transferts financiers tels qu'ils ont été définis par les lois de décentralisation. 	<ul style="list-style-type: none"> -Ressources financières ; -Ressources juridiques : leur lecture des lois de décentralisation. 	<ul style="list-style-type: none"> -Action publique : l'attribution d'aides exceptionnelles ; - Imposition.

Au final, il semble que les acteurs étatiques parviennent à stabiliser, contre les mobilisations collectives des conseils régionaux, leur lecture de la répartition des compétences, c'est-à-dire ici à ne pas intervenir de manière pérenne dans le versant matériel des politiques régionales d'éducation. Leurs mobilisations consistent ainsi dans des réponses ponctuelles aux demandes des régions, par l'allocation d'aides exceptionnelles d'un montant important au regard des dotations de transferts au titre de l'investissement, mais beaucoup plus faible par comparaison aux dépenses régionales d'investissement des mêmes années.

Ces résultats empiriques viennent s'ajouter aux conclusions d'un certain nombre de travaux récents conduits après le transfert de compétences de politiques sociales aux régions au Royaume-Uni ou en Espagne. Les travaux de Daniel Wincott sur le cas britannique montrent en particulier que ce type de transfert ne se traduit pas nécessairement par une diminution du montant des dépenses sociales, bien au contraire

(2005). Les prédictions de la *race to the bottom* montrent ici empiriquement leurs limites¹ (Peterson, 1995).

2) Les régions allemandes coordonnent leurs politiques scolaires

Face aux mobilisations du gouvernement fédéral pour mettre en cause la responsabilité des régions dans les mauvais résultats à la première enquête PISA, les contre-mobilisations collectives des régions sont centrées autour de l'amélioration de la qualité des enseignements et d'une augmentation des moyens consacrés à l'éducation.

Commençons par les mobilisations relatives à l'amélioration de la qualité des enseignements.

Dès ses premières prises de position sur les résultats de la première enquête PISA en décembre 2001, la *KMK* insiste sur la nécessité de garantir et d'améliorer la qualité des systèmes scolaires régionaux (*Qualitätssicherung*). L'un des instruments présentés pour y parvenir est « *la formulation d'objectifs d'apprentissage plus exigeants, mais plus réalistes et réellement obligatoires, en priorité dans les domaines de compétence centraux et la consolidation de standards minimaux* »². La mise en place de ces objectifs d'apprentissage devait être accompagnée de la mise en place de dispositifs d'évaluation de la réalisation de ces objectifs. Mais dans un premier temps, ces objectifs d'apprentissage et les procédures d'évaluation qui les accompagnent sont pensés comme devant être définis région par région, et les évaluations dont il est fait mention sont conçues pour être élaborées par les établissements scolaires.

Ce n'est qu'à partir de mai 2002, à l'occasion de la 298^{ème} session plénière de la *KMK*, que l'introduction de standards éducatifs nationaux est proposée et adoptée par les ministres régionaux de l'éducation. Ces standards viennent compléter des dispositions adoptées par la *KMK* depuis une trentaine d'années, qui définissent les exigences aux épreuves du baccalauréat et du diplôme à la fin de la *Realschule* (*mittleres Schulabschluss*). Ils élargissent la démarche adoptée en l'appliquant non plus uniquement

¹ Les limites analytiques de l'application de ce raisonnement dans le cas européen ont été étudiées dans le chapitre 1.

² Communiqué de presse de la *KMK* du 4 décembre 2001, « *Schulisches Lernen muss stärker anwendungsorientiert sein* ».

aux attendus de ces deux types d'examen, mais aussi aux classes de chacun des cycles d'enseignement dans les différents types d'école. Ces standards nationaux sont ainsi définis : « *Avec ces standards doivent être définis les contenus fondamentaux devant avoir été acquis, ainsi que les compétences transversales devant être maîtrisées à la fin d'un cycle d'enseignement donné* »¹. En parallèle, les recommandations pour les examens de fin d'étude sont refondées, notamment pour le baccalauréat. En mai 2002, la *KMK* décide aussi du renforcement de l'évaluation de la réalisation de ces standards, par la mise en place de travaux comparés (*Vergleichsarbeiten*) à l'échelle des écoles, des régions mais aussi du territoire national.

Le passage d'objectifs d'apprentissage définis région par région à des standards nationaux définissant, par cycle et par type d'école, les compétences que les élèves doivent avoir acquises, peut être compris comme la mobilisation collective des régions pour répondre aux accusations du gouvernement fédéral. Cela est conforté par le fait que l'annonce de l'introduction des standards nationaux est accompagnée d'une défense de l'organisation fédérale de l'éducation. Réagissant aux prises de position publiques au printemps 2002 du Chancelier Schröder et de la ministre fédérale de l'Éducation et de la recherche en faveur de l'adoption de cadres nationaux en matière d'éducation, la présidente de la *KMK*, Dagmar Schipanski² souligne que les différences de performance entre les régions et les inégalités d'éducation que l'on observe entre elles demandent, pour être réduites, « *une action commune des Länder, mais pas des recettes unitaires qui ne tiennent pas suffisamment compte des données structurelles et des situations propres à chacun des Länder* »³. Résoudre les problèmes de l'école demanderait ainsi une certaine proximité, et non une loi-cadre abstraite du *Bund*. La présidente de la *KMK* renvoie enfin le gouvernement fédéral à ses propres compétences et responsabilités, dont l'éducation ne

¹ *Ibidem*.

² La *KMK* est présidée par l'un des ministres de l'éducation des *Länder*. La présidence change tous les ans. Dagmar Schipanski est ministre de l'éducation de Thuringe, une région ayant fait partie de la République démocratique d'Allemagne. La ministre a d'ailleurs, à de nombreuses reprises, souligné les avantages de l'organisation fédérale de l'éducation par rapport à une organisation centralisée. Notamment, le 25 juin 2002 : « *Ceux qui, comme moi, viennent d'un système centralisé, où tout est régulé d'en haut sans possibilité de retour du terrain, se réjouissent tous les jours du fédéralisme (...)* ».

³ *Statement der Präsidentin der Kultusministerkonferenz und Thüringer Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kunst, Prof. Dr. Dagmar Schipanski, zur Vorstellung und Bewertung der PISA-E Studie am 25. Juni 2002.*

fait pas partie, et notamment à la garantie qu'il doit assurer de la similarité des conditions de vie sur l'ensemble du territoire national. L'argument qu'elle développe souligne que les résultats de PISA ont montré que la réussite à l'école dépend aussi de facteurs qui y sont extérieurs, comme les conditions sociales et économiques. Par conséquent, en faisant ce qu'il est nécessaire de faire pour assurer cette similarité des conditions de vie, les acteurs fédéraux contribueraient à produire de bonnes conditions pour des politiques régionales d'éducation efficaces. Par l'intermédiaire de la *KMK*, les régions se mobilisent donc à partir de 2002 contre le gouvernement fédéral.

D'autres éléments viennent aussi conforter l'idée selon laquelle l'adoption de standards nationaux contraignants par les ministres régionaux de l'éducation rassemblés au sein de la *KMK* semble pouvoir être expliquée, au moins partiellement, comme une conséquence des mobilisations de la Chancellerie et du ministère fédéral de l'Éducation et de la recherche. Elle rompt en effet avec plusieurs trajectoires dans lesquelles le fonctionnement de cet organisme de coordination s'est inscrit dans les années 1980 et 1990.

La première d'entre elles concerne le fonctionnement même de la *KMK*. Les années 1990 sont caractérisées par un déclin de son importance dans les politiques scolaires régionales. Les régions y coordonnent alors peu leurs politiques. L'adoption de standards nationaux correspond donc à un effort très important de coordination, pour un organisme qui n'a réussi à produire de la coordination dans les vingt années précédentes que sur des points mineurs des politiques régionales¹. L'effort est d'autant plus important que la coordination des régions s'est faite selon un calendrier très resserré. Dès 2004 en effet, un nombre important d'accords avait déjà été conclu².

La deuxième trajectoire avec laquelle rompt l'adoption par la *KMK* de standards nationaux concerne le contenu même des standards. Si depuis les années 1970, la *KMK* produit des recommandations sur les exigences requises à l'examen du baccalauréat et à

¹ Cf. chapitre 5.

² Les standards nationaux pour la classe 4 en allemand et mathématiques avaient à cette date déjà été adoptés, comme ceux en allemand, mathématiques et première langue vivante (anglais ou français) pour le diplôme de fin de scolarité en *Hauptschule*, et ceux en allemand, mathématiques, première langue vivante (anglais ou français), chimie, physique et biologie pour le diplôme de fin d'étude en *Realschule*.

l'examen de fin de scolarité en *Realschule*, ces recommandations portent sur le contenu des enseignements dans les classes concernées. Les standards nationaux adoptés par les régions à partir de 2003 orientent donc bien plus les programmes scolaires que ne le faisaient les recommandations relatives aux examens cités, car ils décrivent les compétences que les élèves doivent avoir acquises, et non uniquement certaines caractéristiques du contenu des enseignements qu'ils doivent avoir suivis. L'autonomie de chacune des régions pour déterminer les programmes scolaires s'en trouve ainsi davantage affectée.

Enfin, l'adoption des standards nationaux par la *KMK* rompt avec une dernière trajectoire, qui concerne les types d'école et les classes ayant fait l'objet de ses décisions de coordination. Lorsque l'on s'intéresse aux décisions prises par cet organisme depuis sa création selon le type d'école concerné, il apparaît clairement que le *Gymnasium*, en particulier ses dernières classes, celles qui préparent directement à l'examen de l'*Abitur*, a fait l'objet de la majeure partie d'entre elles¹. Ainsi, avant l'introduction de ces standards nationaux, les enseignements en *Hauptschule* et en *Realschule* n'avaient que très peu fait l'objet du travail de coordination au sein de la *KMK*.

L'adoption de ces standards nationaux s'est accompagnée de la mise en place d'un organisme d'évaluation, *IQB (Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungssystem)*, chargé de tester la réalisation de ces standards.

Les contre-mobilisations des régions prennent une deuxième forme : l'augmentation des dépenses régionales d'éducation. Il semble qu'elle puisse être interprétée comme une réponse à la mobilisation du gouvernement fédéral qui demandait à ce que les régions investissent davantage dans le domaine éducatif. Alors qu'on constate une stabilité des dépenses régionales d'éducation depuis le milieu des années 1990, faisant suite à une diminution depuis la fin des années 1980 (Wolf, 2006), on note en effet une augmentation brutale au début des années 2000, valable pour l'ensemble des régions². Le tableau suivant l'illustre.

¹ Cf. chapitre 5.

² Statistisches Bundesamt (2009), *Bildungsausgaben. Ausgaben je Schüler/-in 2006*, consulté en ligne le 26 avril 2010.

Tableau IV-15 : Dépenses par élève dans les établissements publics d'enseignement général et professionnel (euro)

	1995	2000	2005	2006
Allemagne	4300	4300	4700	4900

Source : Statistisches Bundesamt (2009), *Bildungsausgaben. Ausgaben je Schüler/-in 2006*, consulté en ligne le 26 avril 2010.

Dans le cas allemand, il semble que l'intérêt des régions à se mobiliser contre les mobilisations du *Bund* soit d'abord d'ordre institutionnel. Il s'agit d'empêcher une révision des compétences scolaires à son profit. C'est dans cette perspective que les *Länder* recourent collectivement à des ressources juridiques et normatives mises en œuvre par des prises de position publiques et l'élaboration d'action publique pour répondre de manière circonscrite aux demandes du *Bund*, par la mise en œuvre de standards éducatifs nationaux, tout en refusant toute intervention plus étendue de sa part sur leurs politiques scolaires.

Le tableau suivant présente de manière synthétique les mobilisations collectives et individuelles régionales.

Tableau IV-16 : Synthèse des mobilisations du *Bund* et des régions en Allemagne

Objets des mobilisations du <i>Bund</i>	Objets des mobilisations des régions	Ressources Utilisées	Modes d'action
<p>Mobilisations de la Chancellerie et du ministère fédéral de l'Education et de la recherche en faveur de la mise en place de cadres nationaux aux politiques scolaires régionales, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des standards nationaux ; - des dispositifs d'évaluation de la mise en application de ces standards. 	<ul style="list-style-type: none"> - Répondre aux critiques du <i>Bund</i> concernant leur capacité à mettre en place des systèmes scolaires performants. - Sans revenir sur la répartition formelle des compétences scolaires qui exclut le <i>Bund</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> -Ressources financières ; -Ressources juridiques : leur lecture de la répartition des compétences ; -Ressources normatives. 	<ul style="list-style-type: none"> -Action publique. - Prises de position publiques.

Ainsi, dans le cas allemand, les mobilisations collectives des *Länder* visent à empêcher une révision de la répartition des compétences scolaires. Si leur réponse aux mobilisations du *Bund* consiste donc à proposer une réponse circonscrite, celle-ci marque toutefois une rupture importante dans la trajectoire de la coordination nationale dans les vingt années précédentes. L'ampleur des efforts de coordination réalisés par les régions au début des années 2000 est donc avérée.

3) Les ressources de savoir comme contre - ressources normatives ?

En 1987, les régions françaises obtiennent de l'Etat des aides financières d'un montant inégalé. En 2004, le gouvernement fédéral allemand voit aboutir sa demande d'instauration de standards nationaux d'éducation, qui correspondent à un niveau inédit de coordination des politiques scolaires régionales. Comment expliquer cette apparente réussite¹ des mobilisations des conseils régionaux et du gouvernement fédéral, même si, dans le même temps, les premiers n'obtiennent pas la révision des critères de calcul de la DRES, et le gouvernement fédéral se trouve exclu des processus de réforme à l'œuvre, contre sa revendication d'un plus grand cadrage national ? Comment en rendre compte, alors que nous avons montré, dans le chapitre précédent, que leurs mobilisations face à celles de l'Etat et des *Länder* se sont heurtées à de nombreuses reprises au cours de la période étudiée à la force des ressources juridiques et normatives de ces acteurs ?

On pourrait supposer que les ressources de savoir utilisées par les conseils régionaux et le *Bund* dans le cadre de leurs mobilisations fonctionnent comme des contre-ressources face aux ressources normatives auxquelles recourent les acteurs étatiques français et les *Länder* pour justifier leur lecture de la répartition des compétences éducatives. Dans le chapitre 3, on a fait l'hypothèse que la capacité des acteurs étatiques français et des régions allemandes à imposer leur lecture de la répartition formelle des compétences lors de leurs mobilisations pourrait s'expliquer par les ressources normatives auxquelles ils recourent. Ces ressources soulignent leur capacité exclusive à être garant de l'intérêt général dans le cas français, ou à concrétiser l'ordre institutionnel fédéral dans le

¹ On emploie ce terme ici de manière lâche, sans se référer à l'acception qui en est proposée par William Gamson et qui soulève un certain nombre de problèmes (Dupuy, Halpern, 2009).

cas allemand. Or, on pourrait interpréter l'usage dans les mobilisations des connaissances sur les situations régionales, qui soulignent leur dégradation, comme permettant aux régions françaises et au gouvernement fédéral allemand de mettre en cause la réalisation effective de ces principes normatifs. Les conseils régionaux français, en soulignant l'état mauvais des bâtiments scolaires, et le gouvernement fédéral, en insistant sur les résultats très médiocres des élèves allemands à l'enquête PISA, mettent à jour la défaillance de l'Etat français et des régions allemandes à assurer, pour le premier, l'intérêt général, décliné ici sous la forme de bonnes conditions d'enseignement, et pour l'autre, la capacité de l'organisation fédérale à produire des systèmes scolaires performants. Les ressources de savoir mobilisées par les conseils régionaux et le gouvernement fédéral affectent ainsi le fondement normatif qui rendait les ressources juridiques de l'Etat français et des *Länder* plus fortes que celles des conseils régionaux et du *Bund*, et qui permettait à ces acteurs d'imposer leur lecture de la répartition des compétences éducatives.

Face à cette mise en cause explicite du fondement normatif de leurs ressources juridiques, l'Etat français et les régions allemandes ne seraient ainsi plus en mesure d'imposer leur lecture de la répartition des compétences. Cela permettrait d'expliquer que le premier décide de l'allocation aux régions d'aides exceptionnelles aux montants élevés, et que les secondes coordonnent dans un délai très bref des dimensions importantes de leurs politiques scolaires après une vingtaine d'années de blocage du fonctionnement de la *KMK*.

Les ressources de savoir utilisées par les régions françaises et le *Bund* contraindraient ainsi les acteurs étatiques français et les *Länder* à agir. Ces ressources semblent ainsi exercer un effet sur les dimensions précises où elles sont en mesure de documenter la faillite des acteurs étatiques français et des régions allemandes : le mauvais état des bâtiments scolaires et la médiocre performance comparée des systèmes scolaires régionaux. On pourrait ainsi expliquer que les premiers n'amendent pas les modalités de calcul de la DRES et que les secondes n'envisagent pas une nouvelle répartition des compétences scolaires à la faveur du *Bund*.

Documenter précisément les défaillances de l'Etat français et des régions allemandes est donc central dans l'effet qu'exercent ces connaissances une fois converties en ressources dans les mobilisations des conseils régionaux et du gouvernement fédéral. On peut aussi le montrer « en creux » à partir de deux cas où, en dépit de situations de départ relativement similaires à celles étudiées, le mécanisme d'intégration territoriale par

l'opposition à l'Etat ne s'est pas enclenché. L'encadré suivant apporte des éléments allant en ce sens.

Encadré IV-6 : L'importance des connaissances documentées pour les mobilisations des régions françaises et du gouvernement fédéral : Des preuves « en creux »

Afin de tester la pertinence de l'explication que nous proposons, nous avons tenté de l'appliquer à deux situations où les régions françaises et le gouvernement fédéral se sont mobilisés autour d'objectifs et avec des ressources similaires à ceux des cas étudiés ici.

En France, au début des années 1990, les conseils régionaux se mobilisent pour ne pas avoir à assumer sans aides financières additionnelles de l'Etat la remise en état et la mise aux normes (décidées par l'Etat) des équipements sportifs utilisés dans le cadre des enseignements d'éducation physique et sportive par les lycées¹. Si le mécanisme d'intégration nationale par la contestation de la légitimation de la répartition des compétences ne s'enclenche pas, c'est qu'aucune donnée décrivant l'état de ces équipements sportifs n'a été produite. En l'absence de ressources de savoir de nature à compenser les ressources normatives dont disposaient les acteurs étatiques, ces derniers sont donc parvenus à imposer aux régions leur lecture de la répartition des compétences, comme cela a été développé au chapitre 3.

En Allemagne, en 1973, l'OCDE publie un rapport très critique sur les systèmes scolaires régionaux. Intitulé *Les déficits de l'école. La politique d'éducation en RFA par comparaison avec les pays de l'OCDE*, et au contenu très critique, ce rapport a suscité des prises de position publiques des acteurs fédéraux (Hüfner, 1973). Mais ce rapport n'a pas conduit à une mobilisation du *Bund* à proprement parler car ce rapport ne documentait pas précisément les défaillances des systèmes scolaires régionaux et ne les distinguait pas les uns des autres. Il se situait à un niveau d'abstraction relativement élevé.

Dans les deux cas, en l'absence de connaissances documentant précisément les situations régionales, les ressources de savoir qui sont au centre des mobilisations des régions françaises et du *Bund* dans le cadre du mécanisme d'intégration nationale par la contestation de la légitimation de la répartition des compétences éducatives ne sont pas produites, et ce dernier ne s'enclenche pas.

D) Les politiques régionales contre l'Etat : intégration territoriale et forte réduction des inégalités régionales

Les mobilisations des acteurs étatiques et régionaux autour de l'utilisation de connaissances inédites sur les situations régionales converties en ressources de savoir ont été étudiées. Afin de terminer notre démonstration, il reste à étudier les effets de ces mobilisations sur la production d'intégration territoriale et sur les inégalités régionales.

¹ Cf. chapitre 3.

Cela constitue le troisième temps du mécanisme d'intégration territoriale par l'opposition des régions à l'Etat.

1) Le mécanisme d'intégration par l'opposition des régions à l'Etat

Les mobilisations des régions contre l'Etat produisent de l'intégration territoriale, c'est-à-dire lient l'élaboration de l'action publique de chacune des régions les unes aux autres. C'est le cas de manière flagrante en Allemagne, où les régions, pour répondre aux mobilisations du gouvernement fédéral, adoptent des standards nationaux d'éducation. Par leur adoption, ils contraignent de fait l'élaboration de ce versant des politiques régionales en coordonnant leur action publique sur ce plan-là. C'est aussi le cas en France, où l'opposition individuelle et collective des régions à l'Etat les conduit à investir toutes massivement dans l'éducation. En suscitant l'implication financière très forte de chacun des conseils régionaux dans les lycées, c'est-à-dire une même réaction, un même type d'action publique dans l'ensemble des régions, l'opposition des régions à l'Etat lie l'action publique de ces dernières les unes aux autres.

L'intégration territoriale ici produite, selon le mécanisme que l'on a exposé, procède donc autrement que par la contrainte, ce que fait l'intervention de l'Etat¹. Elle opère précisément par l'opposition même des régions à l'Etat. On a donc montré que l'opposition des régions à l'Etat produit de l'intégration territoriale, en liant l'élaboration de l'action publique des régions les unes aux autres.

Dans le cadre du mécanisme d'intégration territoriale par l'opposition à l'Etat, on voit que les versants des politiques régionales qui sont concernés sont centraux dans l'action publique régionale. Il s'agit en effet de la politique patrimoniale des régions françaises et de l'action publique relative aux programmes scolaires dans le cas allemand.

2) Mobilisations régionales et forte réduction des inégalités territoriales

Il s'agit désormais d'examiner les effets des mobilisations des acteurs étatiques et des régionaux sur les inégalités régionales : si les premières paraissent bien se caractériser

¹ Cf. chapitre 3.

par une certaine réduction des inégalités, les mobilisations régionales conduisent, pour leur part, à une forte réduction de ces inégalités régionales.

Commençons par les mobilisations des acteurs étatiques. Dans le cas français, on a montré que les mobilisations de l'Etat ont pris la forme de l'attribution aux régions d'aides exceptionnelles au titre du Plan exceptionnel de remise en état des bâtiments scolaires et du Plan d'urgence en faveur des lycées. Ces dotations de l'Etat ont été allouées aux régions en partie sur un principe de besoin : les régions dont les bâtiments scolaires ont été évalués comme en moins bon état relatif ont reçu davantage que celles dont les bâtiments scolaires a été évalué en meilleur état relatif. En l'absence d'indicateurs précis des effets de l'utilisation de ces aides exceptionnelles de l'Etat¹, on peut toutefois penser qu'elles ont permis une diminution des disparités produites par les dotations de l'Etat, et qu'elles ont participé, dans une faible mesure toutefois par rapport aux montants investissements propres des régions, à la diminution des inégalités régionales dans les conditions matérielles d'enseignement qui va être documentée plus bas.

Dans le cas allemand, le programme d'investissement mis en place par le gouvernement fédéral visant à inciter et à soutenir l'introduction des *Ganztagsschulen* dans les régions a conduit à l'adoption de près de 16 000 mesures dans plus de 7000 écoles, comme le montre le tableau suivant. On ne dispose pas là non plus d'éléments détaillés sur les effets de cette introduction, celle-ci étant très récente et les données de la *KMK* ou du ministère fédéral étant muettes sur ce point. On sait seulement que l'ensemble des régions se sont saisies de cette incitation, y compris celles où l'offre de *Ganztagsschulen* était initialement peu développée (comme en Bavière ou en Bade-Wurtemberg).

¹ Il est très difficile d'isoler l'usage qui a été fait de ces aides et leurs effets dans les montants totaux investis par chacun des conseils régionaux.

Tableau IV-17 : Le nombre d'école bénéficiaires des mesures fédérale de soutien aux Ganztagschulen dans les régions (2003-2009)

Bade-Wurtemberg	521
Bavière	897
Berlin	374
Brandebourg	346
Brême	35
Hambourg	134
Hesse	333
Mecklembourg-Poméranie occidentale	177
Basse-Saxe	336
Rhénanie du Nord-Westphalie	2852
Rhénanie-Palatinat	370
Sarre	236
Saxe	148
Saxe-Anhalt	68
Schlesvig-Holstein	214
Thuringe	151
Total	7192

Source : Site du *Bundesministerium für Bildung und Forschung*, consulté le 15 avril 2010.

Ainsi, bien que nous ne soyons pas en mesure de le quantifier, on pourrait penser que ce programme participe à la réduction des disparités régionales dans l'offre de *Ganztagschulen*.

Si les mobilisations de l'Etat paraissent avoir contribué à une certaine réduction des inégalités régionales en matière d'offre de dispositif d'action publique ou de leurs *outputs*, la forte diminution des inégalités à laquelle conduisent les mobilisations régionales est indéniable.

Débutons par le cas français. Afin d'être en mesure de quantifier les effets sur les inégalités régionales de l'investissement massif des conseils régionaux dans les lycées, nous étions à la recherche d'indicateurs décrivant les caractéristiques physiques des établissements scolaires. Après quelques négociations, nous avons eu l'autorisation d'exploiter les données de l'Enquête sur le patrimoine immobilier (EPI) du ministère de l'Education nationale. Cette enquête est destinée à un usage interne par les services du ministère. Lorsque l'Etat en était encore responsable, elle fournissait les éléments nécessaires aux calculs des dotations de fonctionnement aux établissements, qui

dépendaient de leurs caractéristiques physiques. Depuis la décentralisation, elle est utilisée par les services de l'Etat pour le calcul des dotations de compensation, qui dépendent aussi de ces caractéristiques. L'encadré suivant la présente avec plus de détails.

Encadré IV-7 : L'Enquête sur le patrimoine immobilier (EPI)

Cette enquête annuelle du ministère de l'Education nationale porte sur le patrimoine immobilier des établissements scolaires publics sous la tutelle du ministère. En sont donc exclus les établissements privés ainsi que les lycées agricoles et les écoles maritimes. Toutefois, notre analyse s'étant concentrée sur les lycées d'enseignement général, technologique et professionnel gérés par le ministère de l'Education nationale, cette enquête apporte des éléments de description des conditions matérielles d'enseignement intéressants.

Cette enquête est complétée tous les ans par les chefs d'établissement. Plus exactement, ils sont supposés amender un questionnaire pré-rempli avec les données des années précédentes. Tous les changements ne sont pas nécessairement saisis par l'enquête, car les chefs d'établissement ne les intègrent pas nécessairement d'une année sur l'autre. L'enquête EPI fournit toutefois une bonne approximation des caractéristiques physiques des bâtiments scolaires.

Parmi les données collectées par EPI, on trouve : les capacités d'accueil, les surfaces bâties en dur, les surfaces bâties en démontable, la surface des cours de récréation, la surface des espaces verts, le nombre de bâtiments en dur et en démontable, les surfaces des équipements sportifs, l'année de construction des bâtiments, leur fonction principale et secondaire, le nombre d'étage. Depuis 1996, l'enquête comporte de nouvelles questions, et notamment : la surface moyenne des salles de classe selon leur fonction (les laboratoires de langue, les laboratoires de science, les salles informatiques), nombre de places dans les centres de documentation et d'information (CDI).

Par conséquent, un certain nombre de données intéressantes pour nous n'ont été collectées qu'à partir de 1996, interdisant ainsi la constitution de séries longues sur l'ensemble de la période. De plus, les données collectées par les enquêtes antérieures à 1989 n'ont pas été conservées par le ministère de l'Education nationale, ni par les services qui les collectent et les traitent, ni dans les archives. Les données disponibles les plus anciennes datent donc de 1989. Si les conditions d'enseignement qu'elles caractérisent auront déjà fait partiellement l'objet de l'intervention des régions, elles permettent toutefois de décrire leur évolution sur la majeure partie de la période étudiée.

Les données des enquêtes de 1989, 1993, 1998 et 2003 ont été utilisées. Elles ont été traitées à l'aide du logiciel d'analyse statistique SPSS.

Entre 1989 et 1993, 231 lycées d'enseignement général et technologique ont été construits¹. En 1993, 11% des lycées avaient été construits depuis 1986 (soit 253 lycées). En 1998, c'était le cas de 15,5 % des lycées (soit 345 lycées).

¹ Nos traitements de l'enquête EPI.

Mais l'action publique des régions en faveur des lycées n'a pas seulement pris la forme de nouvelles constructions d'établissements scolaires. Elle a aussi concerné leur rénovation et restructuration.

Un premier indicateur qui permet d'appréhender de manière globale les situations régionales est la surface moyenne disponible par élève. Le tableau suivant présente les données. On constate que dans la plupart des régions, cette surface moyenne a augmenté entre 1989 et 2003. Dans les lycées professionnels, le nombre de mètres carrés par élève s'est accru de 18,5 à 21,3. Dans les lycées d'enseignement général et technologique, la surface moyenne disponible par lycéen s'est légèrement accrue¹. De plus, il est important de constater que l'écart entre la meilleure et la pire situation régionale a diminué : il est passé de 5,5 à 1,8 dans le cas des lycées d'enseignement professionnel et de 2,4 à 1,7 dans le cas des lycées d'enseignement général et technologique.

¹ La surface moyenne par élève est plus importante dans le cas de l'enseignement professionnel, compte-tenu de la place nécessaire pour les machines et les ateliers pour certaines des formations que ces établissements dispensent.

Tableau IV-18 : Surface moyenne¹ par élève dans les lycées (m²) en 1989 et 2003

Régions	Lycée d'enseignement général et technologique		Lycée professionnel	
	1989	2003	1989	2003
Nord-Pas de Calais	8,9	12,4	9,3	17,1
Picardie	19,6	11,5	24,4	22,2
Haute-Normandie	11,7	13,9	19,9	22,8
Basse-Normandie	16,7	16,6	26,2	22,1
Bretagne	17,9	16,3	23,7	26,2
Champagne-Ardenne	13,7	14,8	20,7	24,7
Lorraine	16,2	17,3	18,2	18,5
Alsace	11,9	16,0	14,5	17,8
Ile de France	11,9	13,0	14,2	16,1
Pays de la Loire	15,4	14,5	26,9	26,5
Centre	14,0	15,5	19,5	22,4
Bourgogne	14,4	17,8	17,1	23,0
Franche-Comté	21,0	19,4	26,1	24,3
Poitou-Charentes	22,9	15,1	51,3	26,4
Limousin	18,0	19,0	25,4	29,6
Auvergne	18,4	19,0	21,7	24,7
Rhône-Alpes	18,1	15,3	26,2	22,9
Provences-Alpe Côte d'Azur	16,7	14,8	17,1	19,1
Languedoc-Roussillon	-	-	-	-
Midi-Pyrénées	11,3	12,4	21,8	25,4
Aquitaine	13,1	15,8	20,2	28,1
Moyenne métropolitaine	15,2	15,3	18,5	21,3
Variance (régions)²	12,96	5,086	68,968	13,875

Sources : Traitement statistique de l'auteure. Données EPI 1989 et 2003.

Par conséquent, l'investissement massif des conseils régionaux a non seulement conduit à une amélioration de la situation, mesurée en m² par élève, dans la plupart des régions, mais aussi à une réduction des disparités dans les situations régionales. C'est ce que montre l'évolution de la variance des moyennes, qui est utilisée comme un indicateur

¹ Plus exactement, il s'agit de la SDHOB (surface hors œuvre brute).

² La mesure la plus courante de la dispersion des valeurs d'une distribution est la variance. Cette mesure représente la somme des écarts à la moyenne. Plus les valeurs sont dispersées, plus la variance augmente. La formule de la variance est : $s^2 = \sum (x-\mu)^2/N-1$, où μ est la moyenne. La variance a ici été calculée pour les régions dont les données sont reprises dans le tableau.

de dispersion de la distribution des situations régionales. Entre 1989 et 2003, elle a fortement baissé pour les lycées d'enseignement général et technique ainsi que pour les lycées professionnels. Cela signifie que les situations régionales, pour ce qui est du nombre de mètres carrés disponibles par élève, sont devenues moins différentes les unes des autres.

Un deuxième indicateur permet d'appréhender l'amélioration des situations régionales. Il s'agit de la surface moyenne des bâtiments démontables dans les lycées. Dans le cas des lycées d'enseignement général et technologique (LEGT) comme des lycées professionnels, on constate une diminution très importante des surfaces moyennes en préfabriqué : de 193 à 119 m² dans les LEGT et de 313 à 114 dans les lycées professionnels. Ces surfaces ont diminué dans l'ensemble des régions, à l'exception de cinq d'entre elles dans le cas des LEGT.

Tableau IV-19 : Surface moyenne de bâtiments démontables dans les lycées (m²) en 1989 et 2003

Régions	Lycée d'enseignement général et technologique		Lycée professionnel	
	1989	2003	1989	2003
Nord-Pas de Calais	179	405	513	272
Picardie	177	37	358	167
Haute-Normandie	6	46	282	51
Basse-Normandie	91	45	167	98
Bretagne	171	140	244	123
Champagne-Ardenne	126	202	320	73
Lorraine	212	6	209	30
Alsace	106	205	305	117
Ile de France	175	140	240	123
Pays de la Loire	120	36	427	112
Centre	127	243	421	164
Bourgogne	154	70	236	100
Franche-Comté	93	42	449	199
Poitou-Charentes	107	81	280	143
Limousin	252	41	282	245
Auvergne	-	20	98	79
Rhône-Alpes	288	174	390	164
Provences-Alpe Côte d'Azur	278	166	364	20
Languedoc-Roussillon	224	131	268	60
Midi-Pyrénées	325	108	314	64
Aquitaine	433	107	399	107
Moyenne métropolitaine	193	119	313	114
Variance (régions)	9528,274	9034,457	10031,533	4319,357

Sources : Traitement statistique de l'auteure. Données EPI 1989 et 2003.

De plus, les écarts entre les meilleures et les pires situations régionales ont diminué. Dans le cas des LEGT, l'écart passe de 72 à 67 entre 1989 et 2003. Le calcul de la variance des moyennes confirme que les situations régionales sont devenues moins diverses sur la période. Elle diminue en effet pour les lycées d'enseignement général et technologique et pour les lycées d'enseignement professionnel. La diminution des disparités des *outputs* des politiques patrimoniales des régions sur le temps long est donc bien observée dans le cas des surfaces moyennes en bâtiments démontables dans les lycées.

L'enquête EPI conduite à partir de 1996 apporte de nouveaux indicateurs qui permettent de préciser la situation des lycées à partir de cette date. L'évolution des inégalités régionales qu'ils permettent de caractériser conforte l'idée que les politiques régionales ont conduit à une diminution des inégalités territoriales.

Le premier d'entre eux est le nombre d'élèves par place des Centres de documentation et d'information (CDI). Le tableau IV. 20 présente les données. On constate une forte évolution entre 1998 et 2003. A l'échelle métropolitaine, alors que l'on comptait 26 élèves par place en 1998, ils n'étaient plus que 17 en 2003. La situation dans chaque région au regard de cet indicateur s'est améliorée, c'est-à-dire que le nombre d'élèves par place de CDI a diminué. De plus, les différences entre les régions ont décliné de 3,2 à 1,8 entre ces deux dates. De même, le calcul de la variance en 1998 et en 2003 témoigne d'une diminution très importante de la dispersion entre ces deux dates, démontrant la réduction des inégalités régionales à partir de l'indicateur du nombre de place par élèves dans les CDI.

**Tableau IV-20 : Nombre d'élèves par place de CDI
dans les lycées d'enseignement général et
technologique en 1998 et 2003**

Régions	1998	2003
Nord-Pas de Calais	32	20
Picardie	26	17
Haute-Normandie	32	18
Basse-Normandie	17	15
Bretagne	20	13
Champagne-Ardenne	22	20
Lorraine	16	15
Alsace	36	17
Ile de France	50	23
Pays de la Loire	32	15
Centre	17	16
Bourgogne	23	19
Franche-Comté	31	22
Poitou-Charentes	24	12
Limousin	54	18
Auvergne	18	16
Rhône-Alpes	22	18
Provences-Alpe Côte d'Azur	17	17
Languedoc-Roussillon	19	17
Midi-Pyrénées	34	18
Aquitaine	27	15
Moyenne métropolitaine	26	17
Variance (régions)	108,490	7,262

Sources : Traitement statistique de l'auteure. Données EPI 1998 et 2003.

Un autre indicateur est le nombre de laboratoires de sciences dans les lycées. Entre 1998 et 2003, il a augmenté dans chaque région, à l'exception de la Lorraine où le nombre moyen en 2003 était au-dessus de la moyenne nationale. De plus l'écart entre les situations régionales a diminué entre ces deux dates : il est passé de 7,3 à 2,1. On peut aussi s'intéresser à l'évolution de la surface moyenne des laboratoires de sciences. Dans la plupart des régions, à l'exception de quatre d'entre elles, elle a diminué. On pourrait penser que les conditions d'enseignement ont ainsi été améliorées. En outre, le calcul de la variance des surfaces moyennes enregistrées pour ces deux années permet de souligner une nette diminution de la dispersion de ces valeurs. Pour cet indicateur, les situations régionales sont devenues de plus en plus similaires entre 1998 et 2003.

Tableau IV-21 : Nombre moyen et surface moyenne des laboratoires de sciences dans les lycées d'enseignement général et technologique en 1998 et 2003

Régions	Nombre		Surface moyenne (m ²)	
	1998	2003	1998	2003
Nord-Pas de Calais	3,-	6,2	76	76
Picardie	3,8	5,1	-	59
Haute-Normandie	4,2	5,4	88	84
Basse-Normandie	3,7	5,3	73	68
Bretagne	3,5	7	66	66
Champagne-Ardenne	4,9	5,2	83	83
Lorraine	7,3	6,5	73	70
Alsace	1,4	9,7	70	70
Ile de France	2,7	4,8	68	71
Pays de la Loire	3,2	5,5	-	68
Centre	5,8	6,2	76	78
Bourgogne	2,3	5,0	88	74
Franche-Comté	4,8	6,8	81	68
Poitou-Charentes	2,8	5,4	80	77
Limousin	1,0	4,5	87	65
Auvergne	4,1	4,7	70	68
Rhône-Alpes	4,1	5,5	73	75
Provences-Alpe Côte d'Azur	5,3	6,3	76	74
Languedoc-Roussillon	5,8	6,4	65	69
Midi-Pyrénées	1,0	4,8	83	73
Aquitaine	4,8	5,9	70	73
Moyenne métropolitaine	3,8	5,7	83	72
Variance (régions)	-	-	53,766	34,829

Sources : Données EPI 1998 et 2003. Traitement SPSS par l'auteure.

Le nombre moyen de laboratoires de langue par établissement est un autre indicateur que nous pouvons prendre en considération. Il a augmenté dans l'ensemble des régions entre 1998 et 2003, et l'écart entre les situations régionales a diminué. Il est passé de 21,5 à 7,2. Le calcul de la variance conduit toutefois à nuancer ce résultat. Elle augmente en effet entre ces deux dates.

Tableau IV-22 : Nombre moyen et surface moyenne des laboratoires de langues dans les lycées d'enseignement général et technologique en 1998 et 2003

Régions	Nombre		Surface moyenne (m ²)	
	1998	2003	1998	2003
Nord-Pas de Calais	0,23	0,45	52	63
Picardie	0,41	0,45	-	45
Haute-Normandie	0,10	0,18	30	30
Basse-Normandie	0,36	0,43	62	63
Bretagne	0,16	0,26	54	56
Champagne-Ardenne	0,37	0,59	59	90
Lorraine	0,86	1,15	46	55
Alsace	0,07	0,78	39	44
Ile de France	0,25	0,54	49	51
Pays de la Loire	0,39	0,58	-	59
Centre	0,48	0,60	60	60
Bourgogne	0,12	0,18	55	53
Franche-Comté	0,12	0,16	64	57
Poitou-Charentes	0,22	0,62	60	61
Limousin	-	0,43	53	63
Auvergne	0,40	0,39	61	61
Rhône-Alpes	0,23	0,30	57	55
Provences-Alpe Côte d'Azur	0,15	0,18	58	56
Languedoc-Roussillon	0,26	0,26	48	49
Midi-Pyrénées	0,04	0,18	-	49
Aquitaine	0,06	0,17	55	52
Moyenne métropolitaine	0,24	0,40	-	56
Variance (régions)	-	-	74,261	123,462

Sources : Données EPI 1998 et 2003. Traitement SPSS par l'auteur.

Enfin, l'enquête EPI fournit des données qui portent sur les salles informatiques dans les lycées. Le tableau suivant présente leur traitement. L'informatisation des établissements scolaires a constitué un axe important d'intervention des conseils régionaux à partir du milieu des années 1990. Cela peut être illustré par les *outputs* de leur action publique. Dans l'ensemble des régions en effet, le nombre de salle informatique a augmenté et l'écart entre les situations régionales est passé de 13 à 3. En outre, la surface moyenne de ces salles a diminué dans toutes les régions, à l'exception de quatre d'entre elles. On pourrait penser que cela améliore les conditions de travail avec l'outil informatique. Pour ce qui concerne cet indicateur aussi, l'écart entre les situations

régionales diminue aussi entre 1998 et 2003, puisqu'il passe de 1,57 à 1,36. Enfin, la dispersion entre les valeurs des différentes régions pour cet indicateur, calculée grâce à la variance, diminue elle-aussi entre ces deux dates. Pour cet indicateur aussi, les situations régionales des lycées sont devenues de moins en moins différentes.

Tableau IV-23 : Nombre moyen et surface moyenne des salles informatique dans les lycées d'enseignement général et technologique en 1998 et 2003

Régions	Nombre		Surface moyenne (m ²)	
	1998	2003	1998	2003
Nord-Pas de Calais	3,3	5,4	58	61
Picardie	4,5	5,8	85	50
Haute-Normandie	4,1	4,6	69	65
Basse-Normandie	3,8	5,3	62	57
Bretagne	1,9	4,4	54	54
Champagne-Ardenne	2,6	4,5	67	58
Lorraine	5,2	6,2	65	61
Alsace	1,9	9,2	66	65
Ile de France	2,8	6,5	62	56
Pays de la Loire	2,2	4,8	-	53
Centre	4,8	5,8	58	57
Bourgogne	1,8	4,6	70	62
Franche-Comté	3,4	5,6	66	60
Poitou-Charentes	2,5	5,6	58	55
Limousin	0,4	4,5	65	68
Auvergne	2,9	4,0	63	56
Rhône-Alpes	4,1	5,0	61	56
Provences-Alpe Côte d'Azur	4,6	5,7	62	61
Languedoc-Roussillon	4,6	5,6	59	60
Midi-Pyrénées	0,7	3,0	54	63
Aquitaine	2,8	4,9	61	60
Moyenne métropolitaine	3,0	5,1	67	58
Variance (régions)	-	-	45,987	19,348

Sources : Données EPI 1998 et 2003. Traitement SPSS par l'auteure.

Dans le cas français ainsi, les indicateurs que nous avons présentés, qui permettent de décrire l'évolution de l'état des bâtiments des lycées, conduisent donc à souligner que, de manière très générale, celui-ci s'est amélioré et que l'écart entre les situations régionales a diminué. Les *outputs* des politiques patrimoniales des régions mettent donc en lumière une diminution des inégalités régionales. La décentralisation a conduit à une diminution très importante des inégalités régionales.

Cette importante amélioration des conditions matérielles d'enseignement semble avoir été unanimement appréciée par les hauts-fonctionnaires du ministère de l'Education nationale. C'est ce que rapporte Agnès Van Zanten à propos de ceux qu'elle a interrogés. Ils expriment « *un avis extrêmement positif concernant la contribution des collectivités territoriales à l'effort éducatif (...). Tout d'abord une grande satisfaction se fait jour concernant l'apport des collectivités territoriales sur le registre financier. L'exemple le plus souvent cité est celui de la très importante contribution des collectivités à l'entretien d'un patrimoine immobilier d'établissements scolaires très largement délaissés par l'Etat et à la construction de nouveaux établissements, notamment de nouveaux lycées, sans laquelle la deuxième vague de démocratisation quantitative de l'enseignement secondaire dans les années 1990 n'aurait pas pu avoir lieu. Puis, nos interlocuteurs saluent aussi l'efficacité d'une action de proximité dans le domaine des réparations, mais aussi de l'équipement informatique ou de la restauration* » (Van Zanten, 2006 : 205). Les chefs d'établissement paraissent ne pas être en reste pour ce qui est de l'évaluation très positive de l'intervention des conseils régionaux dans les lycées. Sur la base des entretiens réalisés, leur réaction semble être passée, pour certains d'entre eux, de l'opposition face à l'entrée des collectivités territoriales dans le domaine éducatif, à la stupéfaction face aux moyens disponibles, et enfin, à une grande satisfaction. Enfin, les citoyens et les électeurs interrogés dans le cadre des enquêtes de l'Observatoire Interrégional du Politique (OIP) semblent, pour leur part aussi, juger de manière positive les politiques régionales d'éducation. Dans les enquêtes OIP de la première moitié des années 1990 en effet¹, 7 enquêtés sur 10 souhaitent un renforcement des compétences régionales dans le domaine des lycées, quelles que soient les régions, les groupes sociaux, et les appartenances partisans (Bernard-Steindecker, 1998). De plus depuis 1989, les Français interrogés dans le cadre des enquêtes OIP identifient progressivement les conseils régionaux comme responsables des bâtiments des lycées. « (...) en 1989 (...) 24 % seulement des enquêtés savaient que la région avait en charge la construction et la rénovation des lycées. En 1996, c'est le cas de 77 % d'entre eux. Le taux de connaissance des actions de la région s'élève à 80 % parmi les parents de lycéens. Les Français savent également que ne lui incombent ni les choix des programmes scolaires, ni le recrutement des professeurs » (Bernard-Steindecker, 1998 : 220). Les politiques régionales d'éducation semblent donc

¹ La dernière enquête OIP date de 1993.

avoir permis la reconnaissance des régions comme des échelons de gouvernement par les électeurs.

Dans le cas allemand, il est plus difficile de documenter les effets de l'adoption des standards nationaux dans la mesure où celle-ci est très récente. Le recul nécessaire à l'étude de leurs effets manque. On ne dispose pas non plus de données qui décrivent dans quelle mesure les élèves allemands maîtrisent effectivement les compétences détaillées dans les standards nationaux. L'institut chargé de l'étude de l'application de ces standards n'a encore rendu public aucun résultat d'enquête. Enfin, aucune donnée n'a non plus été produite sur les effets de l'augmentation récente de l'offre de *Ganztagschulen* sur les performances des élèves et sur le degré d'inégalité sociale à l'école. Toutefois, on peut d'abord signaler que l'adoption des standards, par matière et par classe, a donné lieu dans les régions à des réformes des programmes scolaires, annoncées par des communications de presse des ministres de l'éducation des régions et sur les sites internet des ministères de l'éducation régionaux. Il semble donc que ces standards ont, sinon été mis en œuvre ce qu'on ne peut attester en l'état¹, au moins qu'ils se sont traduits par un changement de l'action publique. De plus, on dispose des résultats de l'enquête PISA 2006², qui sont présentés dans l'encadré IV.8. Ceux-ci fournissent une approximation, car les performances des élèves allemands qu'ils décrivent sont aussi le produit d'autres dispositifs d'action publique. Faute de mieux, c'est sur ces résultats que l'on s'appuie.

¹ Il aurait fallu pour cela conduire une analyse précise des programmes scolaires dans les différentes classes concernées dans les trois types d'école, et pour chacune des matières, dans les seize régions allemandes. L'enquête dépassait le cadre de cette thèse.

² Les résultats de l'enquête PISA 2003 ne sont pas pris en compte ici car l'enquête a été réalisée avant que les standards nationaux n'aient été introduits et que les programmes scolaires régionaux n'aient évolué.

Encadré IV-8 : Les résultats de l'enquête PISA-E 2006

Les résultats de l'enquête PISA 2006 et ceux de l'enquête PISA-E, qui détaille les résultats par région, qui ont été publiés en novembre 2008, soulignent une amélioration des résultats des jeunes allemands de 15 ans. En particulier, dans la plupart des *Länder* on note une amélioration de leurs compétences en science de la nature. Dans 13 régions, elles dépassent la moyenne de l'OCDE. En mathématiques, 4 régions se situent au-dessus de la moyenne de l'OCDE, 9 sont au niveau de cette moyenne et seuls 3 régions se situent en-dessous. L'amélioration des résultats est là-aussi patente.

Les compétences de lecture sont restées stables. Mais l'écart entre la région ayant le meilleur résultat et celle ayant le moins bon résultat a diminué par rapport à la première enquête PISA-E de 2000.

De plus, pour ce qui est de la probabilité de fréquenter le *Gymnasium*, l'influence de l'origine sociale a diminué dans toutes les régions. Les différences entre les régions se sont considérablement réduites.

Toutefois, malgré la réduction des écarts entre les régions, « *la distance entre les régions reste importante et correspond à un écart d'une année de scolarité entre les meilleurs et les plus mauvaises régions* »¹.

Dans le cas allemand ainsi, on note d'ores et déjà qu'une certaine amélioration des situations régionales a été produite, ainsi qu'une diminution des écarts entre les situations régionales. La réduction de ces inégalités régionales peut être partiellement attribuée à la mise en place des standards éducatifs nationaux, dont il est probable que les effets qu'ils exercent sur l'intégration territoriale s'accroîtront dans les prochaines années. Les données produites dans les prochaines années par les enquêtes PISA et par l'*IQB* devront être étudiées pour statuer sur ce point.

Dans les cas français et allemand, les mobilisations régionales contre l'Etat, et les politiques publiques que les régions ont élaboré dans ce cadre, se traduisent donc par une diminution des inégalités régionales. Celle-ci est particulièrement forte en France.

¹ *Stellungnahme der Kultusministerkonferenz zu den Ergebnissen des Ländervergleichs von PISA 2006: Länder auf gutem Weg: Positiver Trend stabilisiert sich*, 18.11.2008. Consultée en ligne le 23 juillet 2009.

Conclusion du chapitre 4

Le chapitre 4 avait pour objet d'ouvrir la réflexion sur l'un des présupposés les plus forts de la littérature qui s'intéresse à la production d'intégration territoriale par l'action publique. En s'intéressant au cas des politiques régionales conduites par opposition à l'Etat, il y a été montré que contrairement à ce que l'on pouvait constater pendant la période de *state-building*, les politiques publiques régionales peuvent produire de l'intégration territoriale. Le mécanisme d'intégration territoriale par l'opposition des régions à l'Etat a été au cœur de la démonstration. Les cas français et allemand étudiés ont mis en lumière comment et dans quelles conditions l'opposition des régions à l'Etat peut conduire à lier ensemble l'action publique des régions dans sa phase d'élaboration. Dans chacun des cas, ce sont les mobilisations régionales contre l'Etat qui permettent de rendre compte de la production d'intégration territoriale : dans le cas allemand, les régions se mobilisent principalement collectivement par la mise en place d'une coordination formelle de certains versants des politiques régionales d'éducation ; dans le cas français, les mobilisations individuelles des régions suscitées par l'opposition à l'Etat sont de même ordre dans l'ensemble des régions. On a vu aussi que l'intégration territoriale ainsi produite concerne dans les deux cas des versants importants des politiques régionales considérées : la politique patrimoniale des conseils régionaux français et les programmes scolaires des régions allemandes.

La comparaison des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne a permis de construire un schéma explicatif pour rendre compte de la manière dont l'opposition des régions à l'Etat conduit à la production d'intégration territoriale. Ce mécanisme d'intégration territoriale par l'opposition des régions à l'Etat démontre donc que dans deux contextes institutionnels aussi différenciés que la France et l'Allemagne, où les régions sont dotées de compétences très différentes dans le domaine de l'éducation, et à des moments différents de la période contemporaine, il est possible d'identifier des régularités dans les effets que l'opposition des régions à l'Etat produit sur l'élaboration de l'action publique régionale.

Ce faisant, nous avons identifié un certain nombre d'éléments qui ont montré que les mobilisations régionales, et les politiques publiques par lesquelles elles se traduisent,

peuvent conduire à la réduction des inégalités régionales. On s'est particulièrement concentrée ici sur les inégalités des *outputs* des politiques régionales. Pour ce faire, nous avons dû ajuster au plus près le type d'information dont nous avons besoin pour caractériser les effets des politiques régionales concernées sur les inégalités et les données déjà produites. Dans le cas allemand, compte-tenu de l'absence de données institutionnelles, la solution adoptée ne permet pas une mesure précise de ces effets, mais fournit toutefois quelques indices forts. Dans le cas français, nous avons été amenées à traiter des données produites par le ministère de l'Éducation nationale dans le cadre de l'enquête sur le patrimoine immobilier des établissements. Elles étaient en effet les seules à même de décrire dans le temps long l'évolution des caractéristiques physiques des établissements scolaires. Dans le cas français, on a ainsi montré que la décentralisation a conduit à la production de connaissances sur les situations régionales par les conseils régionaux, qui les ont amenés à investir massivement dans les lycées et à réduire très fortement les inégalités régionales dans les conditions matérielles d'enseignement.

Ces résultats viennent donc directement alimenter le débat contemporain qui traite des effets de la régionalisation sur les inégalités territoriales. Mettre les mobilisations des acteurs régionaux au centre de l'analyse pour comprendre les effets produits par les politiques régionales nous a conduites à émettre des conclusions contradictoires avec les attentes d'une partie de la littérature centrée sur les institutions¹.

¹ Cf. chapitre 1.

Conclusion de la deuxième partie

Au terme de la deuxième partie consacrée aux politiques régionales d'éducation et à l'Etat, nous voudrions mettre l'accent sur deux conclusions principales : la première porte sur ce que les chapitres 3 et 4 apportent à l'étude de l'Etat dans les territoires, et la seconde sur la relation analytique entre les politiques régionales, la production d'intégration territoriale et la réduction des inégalités territoriales que ces deux chapitres ont commencé à nouer.

La présence de l'Etat dans les territoires, dans le cas de l'éducation, a été appréhendée à partir d'une interrogation sur l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales. Les chapitres de la deuxième partie permettent de documenter une analyse de la localisation de cette intervention, des objectifs poursuivis et réalisés par l'Etat et, enfin, des modes d'intervention de l'Etat sur l'action publique régionale.

Pour ce qui est de la localisation de l'intervention des acteurs étatiques, on a montré que l'entrée par la répartition des compétences n'était pas le bon angle d'approche de la question. En effet, le chapitre 3 a montré que les acteurs étatiques n'interviennent pas toujours sur les politiques régionales là où on attendrait qu'ils le fassent à partir d'une lecture des compétences formelles. En effet, le gouvernement fédéral allemand n'exerce plus à proprement parler ses compétences de planification à partir du début des années 1980 sans qu'aucun changement législatif ou constitutionnel ne soit intervenu, et les acteurs étatiques français interviennent sur le versant matériel des politiques régionales d'éducation en dépit de ce qui est prévu par les textes de loi. De plus, le chapitre 3 conforte l'idée que les acteurs les plus puissants sont en mesure de choisir les domaines de politiques publiques sur lesquels ils interviennent. Le ministère de l'Education nationale est capable, on l'a vu, d'instaurer une frontière entre les versants matériel et pédagogique des politiques régionales d'éducation pour ne pas avoir à assumer les conséquences financières d'années d'investissements insuffisants dans les bâtiments des lycées. Mais le chapitre 4 amène à nuancer ce résultat, en montrant que dans certaines circonstances, les acteurs étatiques peuvent être amenés à intervenir là où ils ne le souhaitaient pas. C'est le cas en France où le ministère de l'Intérieur alloue aux régions des aides exceptionnelles pour les bâtiments des lycées à la fin des années 1980 et au

début des années 1990. De manière générale, dans les deux cas étudiés, on a montré que les acteurs étatiques n'interviennent que sur des dimensions bien circonscrites des politiques régionales.

Pour ce qui est des objectifs affichés et réalisés par l'Etat, le chapitre 4 montre qu'il n'est pas pertinent d'associer à un échelon de gouvernement, en l'occurrence l'Etat, la poursuite et la réalisation exclusives de certains objectifs de politique publique, comme la coordination des politiques régionales ou l'égalité territoriale. D'une part, ce chapitre a montré que le transfert d'une compétence de politique publique à des échelons de gouvernement infranationaux ne conduit pas nécessairement à un changement des objectifs assignés à l'action publique considérée, contrairement à ce qu'affirme une partie de la littérature selon laquelle les gouvernements infra-nationaux poursuivent « par nature » des objectifs distincts des gouvernements nationaux (Peterson, 1995 ; Winston, 2002). Au contraire, on a montré que dans un système décentralisé comme dans un système fédéral, les politiques régionales élaborées dans le cadre de mobilisations contre l'Etat peuvent de fait conduire à la réalisation d'objectifs normatifs poursuivis par l'Etat. C'est ainsi que les régions allemandes se coordonnent et mettent en place, sous la forme de standards nationaux et que les conseils régionaux élaborent et mettent en œuvre des politiques patrimoniales qui produisent plus d'homogénéité territoriale en matière de conditions matérielles d'enseignement que ne l'avaient fait les politiques de l'Etat dans la période précédant la décentralisation.

Enfin, pour ce qui concerne les modes d'intervention de l'Etat, le chapitre 3 a conduit à montrer que les acteurs étatiques sont partiellement en mesure d'agir sur les politiques régionales par imposition. Mais le chapitre 4 a aussi permis de montrer que dans certaines circonstances, les régions avaient les moyens de contraindre l'Etat « contre son gré » à agir sur leurs politiques publiques. C'est ainsi qu'une partie de l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales s'explique par la réussite des mobilisations régionales contre celles des acteurs étatiques, notamment dans le cas français.

S'intéressant à l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales à partir des mobilisations des acteurs étatiques et régionaux, l'analyse conduite dans les chapitres 3 et 4 met donc à jour un certain nombre d'éléments qui paraissent contribuer à une réflexion plus générale sur l'Etat dans les territoires dans la période contemporaine.

La deuxième conclusion sur laquelle nous souhaiterions nous attarder porte sur la production d'intégration territoriale par l'action publique.

La deuxième partie a montré que l'Etat est un acteur central pour comprendre la production d'intégration territoriale. Mais la comparaison des versants des politiques régionales concernés par le mécanisme d'intégration par l'intervention de l'Etat, d'une part, et par l'opposition des régions à l'Etat, d'autre part, conduit à nuancer une partie de l'analyse de Stefano Bartolini une fois appliquée à la période contemporaine. Certes, les politiques de l'Etat produisent de l'intégration territoriale, selon le mécanisme élaboré au chapitre 3. Mais on a aussi montré que les politiques régionales élaborées en opposition à l'Etat produisent elles-aussi de l'intégration, et que celles-ci portent sur des versants plus étendus des politiques régionales que ce n'est le cas de l'intégration territoriale produite par l'intervention de l'Etat. De plus, les chapitres 3 et 4 montrent aussi que les politiques régionales produites sous l'effet de l'intervention de l'Etat semblent conduire à une moindre réduction des inégalités régionales que les politiques produites par les régions contre l'Etat.

En permettant ainsi la comparaison de l'intégration territoriale produite par l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales et par l'opposition des régions à l'Etat, la deuxième partie de la thèse suggère que la production d'intégration territoriale par l'action publique ne relève pas uniquement de la contrainte qu'exerce l'Etat sur les politiques régionales. Le chapitre 4 montre au contraire que les politiques régionales peuvent être elles-mêmes des vecteurs d'intégration territoriale. C'est cette piste que la troisième partie va s'attacher à développer.

Troisième partie – Les régions face à face

Introduction de la troisième partie

La troisième partie de cette thèse se propose de poursuivre l'exploration de la piste lancée dans le chapitre 4, selon laquelle les politiques des gouvernements régionaux peuvent être productrices d'intégration territoriale et réduire les inégalités régionales.

Un certain nombre de travaux tente de formaliser l'articulation entre l'augmentation des compétences de politique publique des gouvernements régionaux et la remise en cause des frontières nationales par l'adoption de politiques différentes d'une région à une autre. Dans cette perspective, les politiques régionales seraient un facteur de fragmentation, plutôt que d'intégration territoriale. L'ouvrage de Maurizio Ferrera *The Boundaries of Welfare* est essentiel à cet égard (2005). Il développe en effet une analyse des stratégies pouvant conduire les gouvernements régionaux à sortir des arrangements nationaux en matière de protection sociale. Si son argument sur ce point se situe principalement sur un plan analytique, il s'intéresse aussi au cas de l'Italie, qui lui permet de documenter le développement de politiques régionales différenciées dans les domaines de l'assistance sociale, de l'assurance santé, des politiques d'emploi et des retraites complémentaires.

Mais les éléments avancés dans des travaux récents sur les processus de décentralisation ou de quasi-fédéralisation dans les Etats européens (Moreno, Trelles, 2005 ; Wincott, 2005a), ainsi que les résultats du chapitre 4, montrent comment l'opposition des régions à l'Etat, collective ou individuelle, a pu conduire en France et en Allemagne à lier l'élaboration de l'action publique des régions les unes aux autres, suggèrent plutôt la coexistence d'une pluralité de logiques politiques. Dans certaines circonstances, il semble que les politiques régionales conduisent à la production d'intégration territoriale, tandis que dans d'autres, elles pourraient amener à sa remise en cause. Les éléments empiriques qui ont d'ores et déjà été rassemblés incitent donc à penser qu'il n'y a pas de tension analytique entre les logiques de production et de remise en cause de la production d'intégration territoriale par l'action publique des gouvernements régionaux. On peut supposer qu'à l'échelle de l'Europe, comme à celle d'un même pays, ou d'un même secteur d'action publique, coexistent des politiques régionales qui conduisent à la production de l'une et l'autre.

La troisième partie accorde son attention aux logiques politiques de production d'intégration territoriale par les politiques régionales. Les chapitres de cette partie visent donc à développer l'étude empirique et la réflexion analytique à propos de phénomènes sur lesquels la littérature ne propose que des éléments épars et peu systématiques. Aux côtés de l'opposition des régions à l'Etat, il s'agit donc d'examiner s'il est possible d'identifier des mécanismes par lesquels l'action publique des gouvernements régionaux peut être liée les unes aux autres, renforçant ainsi les frontières territoriales extérieures des Etats-nations. Centrer l'analyse sur les mobilisations des acteurs régionaux, et leurs contre-mobilisations face à celles d'autres acteurs, conduit à réenvisager le rôle de certaines variables sur les politiques régionales, et leurs effets sur la production d'intégration territoriale et d'inégalités régionales.

La partie 3 se concentre sur trois variables : la couleur politique des gouvernements régionaux dans le cadre d'un système partisan national ; l'existence d'organismes d'auto-coordination des régions et la compétition entre les régions. Ces variables ont été choisies sur une base d'abord empirique : l'angle d'approche qu'elles conduisent à adopter permet de rendre compte d'une partie importante des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne. De plus, pour chacune d'elles, la littérature émet des attentes contradictoires sur les effets qu'elles exercent sur l'intégration et les inégalités territoriales, qui incitent à un examen empirique à partir de nos données. Ces trois variables n'ont pas vocation à produire une analyse exhaustive de la production d'intégration territoriale par les politiques régionales, mais elles permettent toutefois d'en relever certaines logiques.

Leur étude conduit à la formulation de trois hypothèses.

Tout d'abord, dans le cadre d'un système partisan national, la couleur politique des gouvernements régionaux peut amener à la production d'intégration territoriale et à une certaine diminution des inégalités régionales à condition que les mobilisations des gouvernements régionaux relaient des intérêts définis en termes partisans (chapitre 5).

Ensuite, l'auto-régulation des régions peut conduire à la production d'intégration territoriale et à une certaine réduction des inégalités régionales lorsque l'intérêt collectif

des régions à coordonner leurs politiques scolaires dépasse leurs intérêts individuels à conserver le maximum d'autonomie dans l'élaboration de ces politiques (chapitre 6).

Enfin, lorsqu'elle porte sur le traitement de problèmes de politique publique, la compétition entre les régions peut conduire à la production d'intégration territoriale et à la diminution des inégalités territoriales (chapitre 7).

V - Chapitre 5 – Intérêts partisans, intérêts institutionnels et effets de la couleur politique des gouvernements régionaux

Lorsque l'on s'intéresse aux effets que la couleur politique des gouvernements régionaux pourrait exercer sur l'intégration et les inégalités territoriales, la littérature présente plusieurs tensions. D'une part, les travaux qui s'inscrivent dans la *party-do-matter-hypothesis*, qui soutiennent que les partis politiques défendent des politiques publiques différentes, qu'ils mettent en œuvre une fois au pouvoir (Hibbs, 1977 ; Tufte, 1978 ; Schmidt, 1995, 1996), paraissent conduire à soutenir l'idée que l'affiliation partisane des gouvernements régionaux pourrait se traduire par la production d'intégration territoriale dans le cadre d'un système partisan national. L'élaboration des politiques régionales par des gouvernements de même couleur politique pourrait en effet être dépendante d'un même cadrage cognitif des problèmes publics. Cette idée semble renforcée, « en creux », par certaines analyses portant sur des systèmes de partis régionalisés. Dans ce cas là, les partis organisés sur une base régionale traitent différemment de problèmes publics, construits diversement d'une région à une autre (Greer, 2005). Mais, quelques travaux, d'autre part, soulignent aussi que dans des cas où le système partisan est national, les partis politiques à l'échelle régionale peuvent développer des agendas régionalistes. Ces derniers les conduisent à adopter, une fois au pouvoir, des politiques publiques très différenciées d'un territoire à un autre. C'est par exemple le cas du parti socialiste andalou (Moreno, Trelles, 2005).

Les travaux existants pointent donc une tension sur les effets d'intégration territoriale joués par la couleur politique des gouvernements régionaux. L'étude précédente des mobilisations des gouvernements régionaux suggère une piste d'explication. Dans le cadre de leurs relations avec l'Etat, on a montré en effet que si les régions allemandes ont développé dans certaines conditions un intérêt partisan à se mobiliser, cela n'a pas été le cas des régions françaises, dont les mobilisations ont plutôt été centrées sur des intérêts institutionnels. On peut définir l'intérêt partisan comme un intérêt où les prises de position et les choix de politique publique d'un parti sont déterminants. L'intérêt institutionnel correspond à un intérêt où la définition des

caractéristiques de la prise en charge par les régions de leurs compétences éducatives est centrale. Dès lors, une manière de rendre compte des effets différents de la couleur politique des régions sur la production d'intégration territoriale pourrait tenir à la présence ou à l'absence d'intérêts partisans des régions à se mobiliser. Afin de rendre compte des effets de leur couleur politique sur l'intégration et les inégalités territoriales, on est ainsi incitée à s'intéresser, plus généralement, à la manière dont les gouvernements régionaux pensent leur intervention dans le domaine scolaire, c'est-à-dire aux intérêts qui sont au centre de leurs mobilisations pour exercer leurs compétences éducatives.

L'étude des cas français et allemand conduit à formuler l'hypothèse suivante : dans le cadre d'un système partisan national, la couleur politique des gouvernements régionaux peut conduire à la production d'intégration territoriale et à une certaine diminution des inégalités régionales à condition que les mobilisations des gouvernements régionaux relaient des intérêts définis en termes partisans.

Pour démontrer cette hypothèse à partir du cas de la France et de l'Allemagne¹, tous deux caractérisés par un système partisan national (Laufer, Münch, 1998), la politisation des questions d'éducation, c'est-à-dire la manière dont les gouvernements régionaux pensent leur intervention dans ce domaine, nous permet d'appréhender ces intérêts. On s'inscrit dans la définition de la politisation proposée par Patrick Hassenteufel, selon lequel elle correspond à la manière dont les politiques publiques sont qualifiées dans différents lieux du politique (Hassenteufel, 2008 : 162).

La démonstration développée dans ce chapitre repose sur la comparaison de situations régionales, où sont étudiées la politisation des questions d'éducation et ses effets sur l'action publique et ses *outputs*. Cela signifie, d'une part, que des situations localement interprétées comme relevant d'un conflit partisan peuvent ne pas être considérées comme telles à l'échelle de la comparaison que l'on propose, dès lors que ces situations locales ne présentent pas de similarités avec celles de régions gouvernées par le même parti, et de différences par rapport à celles dirigées par d'autres partis. D'autre part, travailler sur les effets des partis sur les politiques publiques pose un problème de mesure (Hassenteufel, Smith, 2002), notamment parce que la temporalité des effets sur l'action

¹ Dans le cas allemand, une exception partielle peut être faite pour la *Christlich-Soziale Union (CSU)*, qui n'existe qu'en Bavière et qui défend la particularité de la région bavaroise par rapport aux autres *Länder* (Kießling, 2004).

publique peut être plus longue que celle des gouvernements régionaux, qui peuvent changer de majorité politique d'une élection à une autre. La prise en compte du temps long et la démarche par comparaison des situations régionales permet de dépasser une partie de ces problèmes.

Le chapitre commence par s'intéresser aux situations régionales où l'on peut repérer un intérêt partisan dans les mobilisations des gouvernements régionaux pour traiter des questions d'éducation. On va montrer que lorsque l'on constate une politisation partisane de ces questions, la couleur politique du gouvernement régional permet, non seulement, de rendre compte d'une partie des politiques conduites, mais produit aussi de l'intégration territoriale partielle et une certaine réduction des inégalités régionales. Le cas allemand est au centre de l'analyse (A). Le chapitre se poursuit par la démonstration « en négatif » de cet argument. Le cas français, où c'est un intérêt institutionnel qui est au centre des mobilisations des gouvernements régionaux, permet de renforcer l'idée que l'intérêt mis en avant par les acteurs régionaux pour traiter des questions d'éducation est la condition par laquelle leur affiliation partisane exerce un effet. (B).

A) En Allemagne : intérêts partisans et effets de la couleur politique des gouvernements régionaux sur leur action publique

Une première manière de démontrer l'hypothèse au centre de ce chapitre est d'étudier les cas où des intérêts partisans se trouvent au cœur des mobilisations des acteurs gouvernementaux régionaux pour traiter des questions d'éducation. On va montrer que c'est largement ce qui caractérise les politiques régionales d'éducation en Allemagne sur la période étudiée. Après avoir examiné la politisation partisane dont les questions d'éducation font l'objet au niveau régional, il est souligné que la couleur politique des gouvernements régionaux permet de rendre compte d'une grande partie des *inputs* et des *outputs* de ces politiques de 1969 aux années 1990. On conclut sur la production d'intégration territoriale et la réduction des inégalités régionales par l'action publique régionale en fonction de la couleur politique des gouvernements régionaux.

1) La politisation partisane des questions d'éducation

La première étape de la démonstration de l'hypothèse dans le cas allemand est de s'intéresser aux intérêts qui sont en centre des mobilisations des gouvernements régionaux pour intervenir dans le domaine scolaire. On va montrer que le prisme partisan domine, et que prévaut largement une politisation partisane des enjeux d'éducation. L'action publique des *Länder* en matière scolaire est en effet « (...) *appréhendée comme une ressource politique permettant d'affirmer une identité partisane ou idéologique, dans une logique de démarcation vis-à-vis de concurrents politiques (...)* » (Hassenteufel, 2008 : 162). Plus exactement encore, « *La politisation résulte (...) de l'investissement par des acteurs politiques d'enjeux et de mesure permettant d'activer et de réactiver des identités politiques à des fins de polarisation et donc de positionnement dans le cadre de la compétition partisane* » (Hassenteufel, 2008 : 163).

a) Les années 1970-1980 : une forte polarisation partisane

Dans le chapitre 3, on a montré qu'au tournant des années 1960, un certain consensus caractérise les discours que les acteurs politiques régionaux tiennent sur les questions d'éducation et la manière dont ils les pensent. L'idée selon laquelle l'éducation est un facteur de croissance économique et de compétitivité semble partagée par tous, comme celle selon laquelle il faut « épuiser les réserves de talent » et accroître les taux de scolarisation (Raschert, 1980 ; Anweiler, 2006). Ce consensus s'étend aussi à l'implication du gouvernement fédéral, ce qui s'est traduit par l'attribution d'une compétence de planification scolaire à ce dernier en 1969. Il a, enfin, donné lieu à l'adoption de certaines décisions sur des questions qui avaient suscité de fortes polarisations partisans dans les années précédentes. C'est le cas de la décision de la Conférence des ministres de l'éducation (*KMK*) d'introduire une expérimentation sur les *Gesamtschulen* en 1969.

Mais ce consensus des acteurs politiques régionaux s'effrite à partir du début des années 1970 et des clivages dans leurs prises de position apparaissent, qui s'expriment en termes partisans. On voit renaître une forte polarisation de leurs prises de position selon leur appartenance partisane à la *CDU* ou à la *SPD*¹. Le point de départ en est la

¹ On concentre l'analyse sur ces deux partis. Comme le souligne Hans-Werner Fuchs en effet, « *compte-tenu de la répartition des compétences à l'échelle fédérale et des constellations de*

publication en 1970 du rapport du gouvernement fédéral où celui-ci défend une révision générale de la structure des systèmes scolaires, sous la forme d'une division horizontale plutôt que verticale de l'offre scolaire. Le gouvernement fédéral propose ainsi de revenir sur leur segmentation ternaire pour introduire des *Gesamtschulen*. Ces écoles, dans leur forme intégrée scolarisent, à partir de 10 ans, tous les élèves dans une même école sans qu'ils aient été orientés. Cette publication suscite une forte opposition de la part des régions gouvernées par les partis d'union¹ (Schmidt, 1980) et marque le début de conflits, plus ou moins forts, dans les régions entre les propositions de la *CDU* et de la *SPD* sur la structure des systèmes scolaires, qui focalise à l'époque les discussions.

« *Aucun autre thème n'a enflammé depuis la fin des années 1960 d'aussi vives controverses parmi les parents, les enseignants, les chercheurs et bien sûr aussi les hommes politiques, que la question du changement de la structure du système scolaire par l'introduction d'un nouveau système, la Gesamtschule intégrée* » (Anweiler, 2006 : 726-727). L'idée de scolariser tous les élèves dans une même école, la *Gesamtschule*, a été construite comme une réponse aux critiques adressées à la segmentation ternaire du système scolaire. Les prises de position à l'égard de la *Gesamtschule* engagent des conceptualisations différentes de l'égalité et du mérite à l'école. Pour ceux qui en défendent l'introduction, une partie des inégalités à l'école serait le résultat de la structure du système scolaire. Dans leur perspective, la diminution de ces inégalités implique donc que cette structure soit aménagée (Köller, 2003).

Cette rupture du consensus des acteurs politiques régionaux sur les questions d'éducation s'explique par des motifs idéologiques suscités par une transformation interne au sein de la *CDU* au cours des années 1970 (Schmid, 1990). En interne, les réformistes, qui avaient soutenu l'introduction des expérimentations relatives aux *Gesamtschulen* ainsi que la politique de coopération avec le *Bund* autour de la compétence de planification², perdent en effet du terrain au profit des « idéologues »

pouvoir à l'échelle des régions, la SPD et la CDU/ CSU ont une importance particulière sur les questions sociétales et d'éducation. Avec peu d'exceptions, ils forment les fractions majoritaires dans les Parlements régionaux, et ainsi des chefs de gouvernement et des ministres de l'Éducation » (Fuchs, 2004 : 299).

¹ Cf. chapitre 3.

² Dans la deuxième moitié des années 1960, le réinvestissement des questions d'éducation par la *CDU*, jusqu'alors dominées par la *SPD* (Schmidt, 1980), est le produit d'un positionnement

(Schmid, 1990)¹. Cette restructuration de l'arène de la politique éducative au sein du parti s'explique par le succès d'une contre-réforme conduite par la *CDU* en Hesse, dont les positions ont ensuite été diffusées avec succès, c'est-à-dire reprises, par la quasi-totalité des acteurs politiques régionaux *CDU* (Schmid, 1990).

Diffusées au sein du parti par l'organisation de rencontres, les prises de position de la *CDU* de Hesse ont en effet recueilli un écho positif auprès des députés des *Länder* du Sud qui n'étaient pas satisfaits de la politique de leur ministre de l'Éducation, et de ceux qui se trouvaient dans l'opposition. La *CDU* au niveau fédéral la reprend à son compte à la fin des années 1970.

Le succès de la *CDU* de Hesse à diffuser ses prises de position contre l'introduction des *Gesamtschulen* s'illustre dans l'évolution du degré de dissensus dans les régions sur les questions d'éducation, en premier lieu sur celle de la structure des systèmes scolaires. La rupture du consensus dans les positions des acteurs politiques régionaux est d'autant plus forte que la polarisation partisane l'est aussi. Ainsi, au milieu des années 1970, peu d'acteurs politiques régionaux rattachés à la *CDU* étaient véritablement opposés au projet du gouvernement fédéral. La *CDU* en Rhénanie-Palatinat, dans l'opposition, et en Basse-Saxe, au gouvernement, y était plutôt favorable (Schmid, 1990). En Rhénanie du Nord-Westphalie, à Brême, à Hambourg et à Berlin, la *CDU*, dans l'opposition, était réservée ou neutre. En Bade-Wurtemberg et dans le Schlesvig-Holstein en revanche, où elle était au gouvernement, la *CDU* était sceptique à l'égard des réformes. Ce n'est qu'en Hesse, dirigée par une coalition *SPD-FDP*, que la *CDU* y est fermement opposée. Mais à la fin des années 1970, en revanche, la plupart des acteurs politiques régionaux de droite se sont ralliés à des positions d'opposition fermes à ces projets. Seules les *CDU* en Rhénanie-Palatinat et en Basse-Saxe restent du côté des sceptiques tolérants (Schmid, 1990).

stratégique. Il s'explique par la nécessité perçue par le parti de combler le déficit programmatique vis-à-vis de la *SPD* et de la *FDP* dans une période où les questions d'éducation étaient venues sur le devant de la scène (Schmid, 1990). Mais il s'explique aussi par des évolutions internes au parti, un changement de génération, une influence décroissante des Églises et une transformation des acteurs dominants. Deux ministres de l'Éducation, Wilhelm Hahn et Paul Mikat (respectivement en Bade-Wurtemberg et en Rhénanie du Nord-Westphalie) jouent un rôle central dans la nouvelle conception de l'éducation au sein de la *CDU*. Occupant des positions clef au sein des commissions chargées de l'éducation à l'intérieur du parti, ils ont œuvré pour la conceptualisation de l'éducation comme une politique pensée en termes de capital humain et d'infrastructure. Leur influence au sein du parti solde la fin d'une approche de l'éducation où l'approche chrétienne était centrale (Schmid, 1990).

¹ L'explication doit aussi prendre en compte le durcissement des relations entre le *Bund* et les *Länder* et la repolarisation partisane plus générale qui caractérise le début des années 1970.

Au cours des années 1970 et 1980, le consensus dans les prises de position sur l'éducation des acteurs politiques régionaux qui prévalait au tournant des années 1960 s'est donc défait dans la plupart des régions allemandes. Il a été remplacé par une polarisation de leurs prises de position, plus ou moins forte, qui s'exprime en termes partisans. A la fin des années 1980, on peut ainsi présenter les prises de position des acteurs politiques régionaux selon leur affiliation partisane. Les programmes des chrétiens - démocrates sont centrés autour de la stabilisation de la fragmentation ternaire du système scolaire, hiérarchisé et socialement très sélectif, de la pluralité de l'offre d'éducation, publique et privée, de l'organisation de l'école et des classes autour des notions de hiérarchie et d'autorité et, enfin, pour une orientation confessionnelle de l'école. La « *perspective socialement conservatrice* » des personnels politiques régionaux de la *CDU* est sensible (Schmid, 1990 : 209). Par contraste, les acteurs politiques régionaux *SPD* s'expriment en faveur de la réforme de la segmentation ternaire des systèmes scolaires et son remplacement par un système segmenté de manière horizontale et non plus verticale. Ils mettent aussi notamment l'accent sur l'égalité des chances sociales, sur l'absence d'orientation confessionnelle de l'école, et sa prise en charge publique plutôt que privée (Schmid, 1990). De manière générale, on peut dire que sur cette période, la *CDU* et la *CSU* mettent l'accent sur l'équité des chances (*Chancengerechtigkeit*) tandis que la *SPD* insiste, pour sa part, sur l'égalité des chances (*Chancengleichheit*).

b) Les années 1990 : une moindre polarisation mais une politisation toujours partisane

Au cours des années 1990, les conflits ouverts dans les régions sur les questions d'éducation s'apaisent. La réunification et les difficultés économiques les ont fait passer au second plan de l'agenda des acteurs politiques régionaux. Mais ces derniers continuent à politiser les questions d'éducation dans des termes partisans, comme le montre Jutta Stern (2000). A partir d'une analyse des programmes des partis aux élections régionales qui se sont tenues entre 1990 et 1996, son travail permet de cartographier précisément les dimensions des politiques régionales à propos desquelles les acteurs politiques régionaux s'opposent et celles qui font, au contraire, l'objet d'un consensus. Le tableau suivant le précise.

Tableau V-1 : Les potentiels de conflit dans les régions selon les prises de position des partis politiques

	Potentiel conflictuel entre partis élevé	Potentiel conflictuel entre partis faible
Poids important des thématiques dans les programmes	<p>Réformes de la structure des systèmes scolaires : Autonomie des écoles Segmentation des systèmes scolaires Systèmes scolaires non-segmentés Egale valeur des systèmes scolaires segmentés et non-segmentés Réduction de la durée de la scolarité Journée d'école sur deux demi-journées (<i>Ganztagschulen</i>) Intégration des élèves handicapés¹</p> <p>Réformes du contenu des enseignements : Modernisation des enseignements Révision des programmes²</p> <p>Formation des enseignants</p> <p>Ouverture de l'école sur l'extérieur Droit de vote des parents</p>	<p>Valeurs portées par les systèmes scolaires : Egalité Orientation vers la performance Objectif d'éducation</p> <p>Soutiens ciblés à certains groupes d'élèves : Aux filles et aux enfants issus de l'immigration</p>

Source : Adapté de (Stern, 2000 : 173).

Cette cartographie indique que la majeure partie des dimensions des politiques scolaires fait l'objet de positionnements différenciés des partis politiques dans les programmes électoraux. Ainsi, dans les années 1990 de manière générale, les acteurs politiques régionaux *CDU* s'engagent fortement au niveau programmatique en faveur de la segmentation ternaire des systèmes scolaires, contre la scolarisation des enfants qui sont handicapés avec ceux qui ne le sont pas, à l'exception du cas de certains enseignements, ainsi que pour le soutien ciblé à certains groupes d'élèves. Pour leur part, les acteurs politiques régionaux *SPD* mettent l'accent, dans leurs programmes, sur des dispositions favorables à l'intégration, sur des mesures qui privilégient le soutien plutôt

¹ L'analyse de Stern comporte quelques dimensions supplémentaires, comme l'ouverture des écoles sur l'extérieur ou l'orientation européenne des enseignements. (2000).

² Stern ajoute l'orientation écologiste (2000).

que la sélection, sur la construction de la participation à tous les niveaux de la politique scolaire et, enfin, sur les niveaux de décision décentralisés. Dans les années 1990 ainsi, comme durant la période précédente, les conflits dans les régions entre la *SPD* et la *CDU* se concentrent aussi largement sur la question de la structure du système scolaire. Par contraste, les dimensions des politiques scolaires qui portent sur le contenu des enseignements et les méthodes d'enseignement ne font pas l'objet d'une polarisation partisane.

Dans les années 2000, la publication des résultats de la première enquête PISA réactive la polarisation très conflictuelle des débats sur l'éducation, cette fois situés à l'échelon régional comme national, autour des questions relatives à la structure des systèmes scolaires. La polarisation entre les positions de la *CDU/ CSU* et de la *SPD* s'inscrit dans les mêmes termes que ceux qui la caractérisent depuis la fin des années 1960. La seule innovation est que les deux camps s'appuient sur les résultats de PISA pour justifier leur conception de la bonne structure des systèmes scolaires.

Ainsi, lorsque l'on s'intéresse à la manière dont l'intervention des gouvernements régionaux est politisée par les acteurs politiques régionaux, c'est-à-dire quels sont leurs intérêts à se mobiliser pour intervenir dans le domaine de l'éducation, on constate que cette politisation est très largement partisane. L'entrée par les partis permet de distinguer des lignes de clivage dans les prises de position de ces acteurs.

2) Les dépenses régionales d'éducation reflètent la couleur politique des gouvernements régionaux

La deuxième étape de notre démonstration est maintenant d'examiner dans quelle mesure les intérêts partisans des gouvernements régionaux à se mobiliser pour intervenir dans le domaine de l'éducation exercent des effets sur les politiques publiques. On peut d'abord montrer que l'évolution de leurs *inputs*, ici les dépenses régionales d'éducation¹, reflète largement la couleur politique des partis au gouvernement.

¹ Il s'agit ici d'un indice, car on rejoint les critiques émises par certains à l'encontre de la littérature qui étudie l'effet des partis politiques à partir du montant des dépenses de politiques

C'est d'abord ce que l'on observe sur la période 1949-1975¹. A partir d'une analyse des dépenses régionales en fonction de la composition des gouvernements des *Länder*, Manfred G. Schmidt montre que : « *Plus longtemps la SPD participe au gouvernement et sans partenaire de coalition, plus les moyens investis dans l'éducation sont importants, et plus les dépenses par tête sont grandes* » (Schmidt, 1980 : 59). Ce résultat rejoint les conclusions de la littérature à ce sujet. De manière générale, les travaux tendent en effet à montrer que les partis de gauche se caractérisent par un niveau de dépenses sociales supérieur à celui des partis de droite (Castles, 1982, Hicks, Swank, 1992). Francis G. Castles l'a démontré dans le cas particulier de l'éducation : « *The Right spends less, the social democrats are more generous* »² (Castles, 1982 : 71).

Entre 1975 et 2002 aussi, les partis au gouvernement exercent un effet clair sur le montant des dépenses régionales d'éducation. Mais les analyses statistiques de Frieder Wolf montrent toutefois que cet effet n'opère pas dans le sens prédit par la littérature : le nombre de membres *SPD* des gouvernements régionaux est associé négativement avec la part du PIB régional consacrée à l'éducation, comme avec le montant des dépenses concernées (2006). Pour expliquer l'inversion des résultats dans le cas allemand par rapport à ceux de la recherche internationale, l'une des explications qu'apporte Wolf repose sur les prises de position respectives de la *SPD* et de la *CDU* sur les questions éducatives. Par comparaison avec les partis de droite dans les autres pays de l'OCDE en effet, la *CDU* est un parti de droite qui tend à soutenir davantage l'éducation³. Cette

publiques (notamment von Beyme, 1984). Au sein des travaux sur les politiques sociales, on rejoint ainsi ceux qui ont critiqué la construction de typologies des systèmes de protection sociale à partir des dépenses sociales et des taux d'imposition (Esping-Andersen, 1990).

¹ Les données disponibles ne permettent pas d'isoler les résultats pour notre période d'étude (1969-1975) (Schmidt, 1980).

² L'explication développée par Castles renvoie aux préférences de la clientèle de chacun des partis. La clientèle des partis de gauche est constituée d'individus aux faibles revenus, qui expriment une préférence pour des politiques sociales de redistribution et l'existence d'un système éducatif public. Celle des partis de droite, en revanche, serait composée de classes moyennes et supérieures, qui auraient un intérêt à minimiser le montant de leurs impôts. Pour ce qui est de l'éducation, on peut faire l'hypothèse qu'elles sont favorables à la mise en place d'institutions d'enseignement supérieur, mais probablement pas à celle d'un système éducatif pour tous (Busemeyer, 2007).

³ F. Wolf explique aussi ce résultat par le fait que dans les enquêtes internationales, les dépenses d'éducation incluent les dépenses en faveur de l'enseignement professionnel, qui viennent donc « gonfler » le montant des dépenses d'éducation (2006). En Allemagne, ces dépenses sont en revanche largement financées par les entreprises.

réflexion est à articuler avec l'analyse de Evelyn Huber et John D. Stephens qui, au-delà du seul clivage droite / gauche, distinguent plusieurs familles de partis (2001). Au sein des partis de droite, ces deux auteurs différencient les effets exercés par les partis chrétiens-démocrates, qui favorisent le développement des dépenses sociales et des systèmes de protection sociale plus généralement, comme le font les partis socialistes ou sociaux-démocrates, et les partis conservateurs et séculiers. Ces derniers tendent, en revanche, à freiner le développement des systèmes de protection sociale et à être caractérisés par des niveaux de dépenses sociales comparativement plus faibles.

Ce résultat contradictoire avec la littérature internationale est toutefois atténué lorsque l'analyse se concentre sur les dépenses d'éducation des régions ouest-allemandes, à l'exclusion des nouveaux *Länder*. Dans ce cas, les résultats obtenus sont largement congruents avec les effets attendus d'un parti de gauche au gouvernement sur les dépenses d'éducation : le nombre de membre du gouvernement régional *SPD* est associé positivement avec le montant des dépenses d'éducation (Wolf, 2006).

On retient donc qu'en Allemagne, les partis au pouvoir au niveau régional exercent un effet sur le montant des dépenses d'éducation.

3) Des lignes de clivage partisans entre les politiques scolaires des *Länder*

Si la couleur politique des gouvernements régionaux permet de rendre compte des dépenses régionales d'éducation, on va montrer qu'elle permet également de rendre compte des dispositifs d'action publique adoptés par les gouvernements régionaux. Les intérêts partisans qui sont au centre de leurs mobilisations se retrouvent largement dans leurs politiques publiques. Cela ne nous conduit pas à montrer qu'en fonction de la couleur politique des gouvernements régionaux, les politiques scolaires sont identiques d'une région à une autre, mais plutôt que les similarités entre les politiques conduites par des gouvernements régionaux d'une même couleur politique sont plus importantes que leurs différences.

Précisons que nous nous intéressons ici aux dimensions des politiques scolaires sur lesquelles porte la politisation partisane. Cela nous conduit à exclure certains versants de

ces politiques, sur lesquels les régions se coordonnent au sein de la *KMK*, ou celles qui font l'objet d'un consensus parmi les acteurs politiques régionaux¹.

a) Dans les années 1970 et 1980

Au cours des années 1970 et 1980, on a vu que les débats politiques autour de l'éducation se concentrent sur les questions relatives à la structure scolaire (*Schulstrukturdebatte*), et prennent la forme d'une très forte polarisation partisane des acteurs politiques régionaux. Lorsque l'on s'intéresse à la proportion d'élèves scolarisés dans les *Gesamtschulen*, celle-ci est très largement congruente avec les prises de position des acteurs politiques régionaux selon leur affiliation partisane, comme le montre le tableau V.2. Les régions où les partis d'union sont au pouvoir sur cette période, seuls ou en coalition avec la *FDP*, se caractérisent par les taux les plus faibles (Bade-Wurtemberg, Bavière, Rhénanie-Palatinat, Schlesvig-Holstein et la Sarre jusqu'en 1985), tandis que les taux de scolarisation sont les plus élevés dans les régions gouvernées par la *SPD* (seule ou en coalition avec la *FDP*) (Brême, Hambourg, Berlin jusqu'en 1981, la Hesse et Rhénanie du Nord-Westphalie)².

¹ On se réfère, en particulier, à l'accent mis sur l'éducation par l'ensemble des acteurs politiques régionaux pendant les années d'expansion de l'ouverture et de l'accès à l'école (1965-1975). De fait, dans l'ensemble des régions, on constate une augmentation du nombre d'élèves scolarisés (von Below, 2002 ; Schmidt, 1980).

² Voir en Annexe n°6 le tableau synthétique où est présentée la composition partisane des gouvernements régionaux depuis la fin des années 1960.

Tableau V-2 : Part d'élèves scolarisés en Gesamtschule et dans les classes d'orientation au cours des années 1970 et 1980

Régions / Part d'élèves scolarisés en	<i>Gesamtschule</i>			Classe d'orientation indépendante d'un type d'école ¹	
	1970	1979	1989	1979	1989
Bade-Wurtemberg	0,0	1,2	0,8	0,4	0,2
Bavière	0,0	0,5	0,4	0,0	0,1
Berlin	6,5	17,0	19,1	26,7	26,3
Brême	1,4	5,3	5,8	28,0	26,6
Hambourg	2,4	12,3	22,3	0,9	1,0
Hesse	1,1	14,9	13,5	12,5	11,7
Basse-Saxe	0,0	2,8	3,3	23,7	27,0
Rhénanie du Nord-Westphalie	0,4	2,7	8,8	-	-
Rhénanie-Palatinat	0,0	0,7	1,7	-	-
Sarre	0,0	1,7	8,9	-	-
Schlesvig-Holstein	0,0	1,0	1,6	-	-
Fédération	0,4	3,6	5,8	5,2	5,4

Sources : (KMK; 1973, 1981, 1991). Calculs de l'auteure.

Il en est de même lorsque l'on s'intéresse à la proportion d'élèves scolarisés dans les classes d'orientation indépendantes des formes d'école, bien que les données soient incomplètes. Les régions gouvernées à droite se caractérisent par les taux les plus faibles, ou nuls (Bade-Wurtemberg, Bavière, Rhénanie-Palatinat, Schlesvig-Holstein et la Sarre). Inversement, les régions dirigées à gauche présentent les taux les plus élevés (Berlin, Brême, la Hesse et la Basse-Saxe). Le tableau précédant précise ces données.

L'importance de la variable partisane pour expliquer les politiques régionales à cette période s'illustre aussi dans le statut des *Gesamtschulen*. Dans les régions *SPD*, elles ont non seulement été introduites en plus grand nombre², mais leur statut a aussi plus souvent abandonné la dimension expérimentale³ pour devenir un type d'école à part

¹ Les données disponibles au début des années 1970 ne comptabilisent pas les élèves scolarisés dans les classes d'orientation. Cette catégorie de comptage n'apparaît qu'au cours des années 1970 dans la statistique scolaire.

² Comme le souligne Josef Schmid, la mise en œuvre de la décision de la *KMK* relative aux *Gesamtschulen* a suivi une ligne partisane. Sur les 81 *Gesamtschulen* intégrées, 42 se trouvaient en Hesse, gouvernée par la *SPD*. En 1974, sur les 140 établissements de ce type, 64 se trouvaient en Hesse (1990).

³ C'est la forme sous laquelle elles ont été introduites suite à la décision de la *KMK* en 1969.

entière, aux côtés des *Hauptschulen*, des *Realschulen* et des *Gymnasien (Regelschulen)* (Schmidt, 1980 ; Anweiler, 2000, 2005).

De plus, derrière les débats relatifs aux *Gesamtschulen* et aux classes d'orientation dans les années 1970 et 1980, se trouve du côté de la *SPD* un accent mis sur l'égalité sociale à l'école et l'ouverture du système scolaire aux catégories sociales les plus défavorisées. La proportion d'élèves scolarisés en *Gymnasium*, le type d'école le plus prestigieux et socialement le plus sélectif, ainsi que la part d'élèves qui terminent leur scolarité secondaire avec le diplôme qu'il délivre, semblent aussi refléter des orientations de politiques publiques distinctes. Le tableau suivant présente des données permettant de l'étudier.

Tableau V-3 : Part d'élèves scolarisés et diplômés du *Gymnasium* au cours des années 1970 et 1980

Régions	Part d'élèves scolarisés au <i>Gymnasium</i>			Proportion d'élèves diplômés du <i>Gymnasium (Hochschulreife)</i>		
	1970	1979	1989	1970	1978	1989
Bade-Wurtemberg	32,0	37,1	39,6	10,9	11,2	24,2
Bavière	26,2	31,9	39,2	9,2	11,3	21,2
Berlin	42,0	30,7	34,5	16,6	10,9	31,1
Brême	45,4	35,7	37,0	15,9	17,2	34,1
Hambourg	38,4	44,7	46,4	12,7	6,0	36,9
Hesse	31,4	35,7	43,0	16,8	19,7	29,7
Basse-Saxe	24,3	28,1	31,2	9,7	9,5	24,5
Rhénanie du Nord-Westphalie	30,9	37,6	42,3	11,1	16,2	28,7
Rhénanie-Palatinat	30,1	35,4	42,4	10,9	12,9	25,6
Sarre	31,4	34,0	41,2	11,5	14,2	23,2
Schlesvig-Holstein	28,9	33,4	41,0	10,5	11,0	23,8
Fédération	29,8	34,8	39,8	11,1	13,2	26,1

Sources : (KMK; 1973, 1981, 1991a, 1975, 1980, 1991). Calculs de l'auteure.

La part d'élèves scolarisés au *Gymnasium* ne paraît pas correspondre aux orientations partisans des gouvernements régionaux. Certaines régions gouvernées par les partis d'union scolarisent en effet des proportions d'élèves dans ce type d'école plus élevée que la moyenne fédérale (Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat, Sarre), tandis que des régions gouvernées sur la période par le parti social-démocrate y scolarisent des parts d'élèves moins importantes que la moyenne (Brême, Basse-Saxe).

En revanche, la proportion d'élèves qui quittent l'enseignement secondaire avec le diplôme délivré par le *Gymnasium (Hochschulreife)* signale de fortes différences en fonction de la couleur partisane des gouvernements régionaux. Les régions de droite comptent moins de diplômés du *Gymnasium* (Bade-Wurtemberg, Bavière, Rhénanie-Palatinat, Schlesvig-Holstein, dans une moindre mesure la Sarre), que cela n'est le cas des régions de gauche (Brême, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie, dans une moindre mesure Berlin et Hambourg).

La variable partisane semble donc pertinente dans les années 1970 et 1980 pour rendre compte de la structure des systèmes scolaires régionaux. Plus exactement, elle l'est dans la plupart des cas, mais l'est dans une moindre mesure dans un petit nombre d'entre eux. Par exemple, elle ne permet en effet pas d'expliquer les variations des proportions d'élèves scolarisés en *Gesamtschule* dans les régions gouvernées par la *SPD*, ces variations étant fortes. Par exemple, en 1979, 17 % d'élèves étaient scolarisés dans ces écoles à Berlin contre 5,3 % à Brême. De même en 1989, 22,3% des élèves y étaient scolarisés et 8,8 % en Rhénanie du Nord-Westphalie. De plus, alors que la *CDU* en Hesse et en Rhénanie du Nord-Westphalie s'est fortement opposée à leur introduction, le gouvernement *CDU* de Basse-Saxe a introduit cette forme d'école dans l'ensemble de la région. En outre, à Hambourg, dirigées par la *SPD* et où les *Gesamtschulen* avaient été largement introduites, la *CDU* s'y rallie, montrant sa disposition « *dans l'intérêt de la paix scolaire à laisser en place les Gesamtschulen existantes* » (cité par Schmid, 1990b : 310). En Schlesvig-Holstein, le gouvernement *CDU* a conduit une assez large expérimentation relative aux *Gesamtschulen*, ce qui a conduit certains commentateurs à défendre l'idée selon laquelle : « *Sur de nombreux points, les mesures du ministère de l'Éducation forment en quelque sorte l'arrière-garde d'une politique sociale-démocrate* » (cité par Schmid, 1990b: 310).

Les limites rencontrées dans certains cas par la variable partisane pour expliquer la structuration effective du système scolaire permettent de souligner que parler d'un effet de la couleur politique des gouvernements régionaux sur les politiques régionales ne revient pas à dire que ces politiques sont identiques d'une région à une autre. Comme les données précédemment présentées l'ont signalé, cela signifie, en revanche, que les politiques considérées présentent plus de similarités que de différences par comparaison avec celles conduites par les gouvernements régionaux d'une autre couleur politique. On

est dès lors amenée à se tourner vers d'autres variables explicatives, qui mettent l'accent sur la configuration particulière des rapports de force et des situations dans chacune des régions. Comme l'explique Josef Schmid pour ce qui concerne le changement des prises de position au sein de la CDU à partir de l'initiative conservatrice de la CDU de Hesse, « (...) le processus de diffusion [aux CDU des autres régions], qui a bien fonctionné sur les plans programmatique et rhétorique, atteint ses limites dès lors qu'il est question de la mise en œuvre des politiques. Ce sont en effet dans ce cas les ministres de l'éducation et leurs propres préférences politiques qui sont déterminantes (...). Jouent aussi des considérations pratiques et politiques définies à l'échelle de la région au sein de chaque parti (...) » (Schmid, 1990 : 213-214).

On a donc montré que dans les années 1970 et 1980, la politisation partisane des questions d'éducation au niveau régional se reflète dans les politiques différenciées conduites par les gouvernements régionaux de droite et de gauche.

b) Dans les années 1990

Les années 1990 se caractérisent par un contexte différent par rapport à la période précédente. La KMK est alors en retrait et les régions coordonnent beaucoup moins leurs politiques scolaires pendant cette période (Stern, 2000). Cette décennie se caractérise ainsi *a priori* par des marges de manœuvre importantes pour les partis politiques au gouvernement dans les régions. « *Plutôt que de se consacrer à leur propre politique, les régions se trouvent surtout confrontées à la fois aux contraintes des restrictions budgétaires et aux défis de l'intégration des régions de l'Est à partir de 1990. De manière générale, la période étudiée se caractérise bien plus par une stimulation de l'organisation fédérale de l'éducation que par des tendances à la centralisation ou à la planification à l'échelle nationale* » (Stern, 2000 : 314).

Le travail réalisé par Jutta Stern, dans le cadre de sa thèse de doctorat, permet d'apporter des éléments précis de réponse à l'effet des partis politiques sur les politiques scolaires pendant la décennie 1990 (2000). Mettant en parallèle les programmes électoraux aux élections régionales entre 1990 et 1996 et les politiques conduites par les gouvernements élus, son analyse permet d'identifier les dimensions des politiques scolaires où les partis exercent un effet, et ceux où cela n'est pas le cas.

Tableau V-4 : L'effet des partis politiques sur les politiques conduites dans les années 1990

Congruence relative entre les positions programmatiques des partis régionaux et leurs politiques publiques	Incongruence relative entre les positions programmatiques des partis régionaux et leurs politiques publiques
Autonomie des écoles Egale valeur de l'enseignement général et de l'enseignement professionnel Structure du système scolaire Soutien aux filles.	Dimensions européenne et écologique Soutien aux enfants issus de l'immigration et aux élèves en difficulté scolaire.

Source : Adapté de (Stern, 2000 : 302)

Comme le montre le tableau V.4, pour un nombre important de thématiques, les prises de position programmatiques se reflètent dans les politiques adoptées. C'est le cas de la structure du système scolaire, mais aussi de l'autonomie des écoles ou du rapport de l'enseignement général et de l'enseignement professionnel. Pour quelques uns en revanche, les prises de position des acteurs politiques régionaux dans les programmes électoraux ne sont pas prédictives de l'action publique effectivement conduite. C'est le cas en particulier de la question du soutien aux enfants issus de l'immigration. De plus, lorsque l'on croise ces résultats avec le tableau des oppositions programmatiques des partis sur les différents versants des politiques scolaires, on voit que sur la plupart des thématiques où les partis s'opposent, les politiques publiques reflètent cette opposition.

Concentrons maintenant l'analyse sur une des dimensions des politiques scolaires qui, une fois mises en œuvre, reflètent les oppositions programmatiques des partis au niveau régional, la structure des systèmes scolaires. Cela permet de caractériser plus finement ce qu'il en est du poids de la variable partis politiques dans l'explication des politiques scolaires effectivement conduites.

Tableau V-5 : Part d'élèves scolarisés en Gesamtschule et dans les classes d'orientation au cours des années 1990

Régions / Part d'élèves scolarisés en	<i>Gesamtschule</i>		Ecoles qui regroupent les enseignements de la <i>Hauptschule</i> , de la <i>Realschule</i> et du <i>Gymnasium</i>	Classe d'orientation indépendante d'un type d'école ¹	
	1989	1999		1989	1999
Bade-Wurtemberg	0,8	0,5	0,0	0,2	0,1
Bavière	0,4	0,4	0,0	0,1	0,1
Berlin	19,1	21,3	0,0	26,3	26,2
Brandebourg	-	40,3	0,0	-	23,5
Brême	5,8	9,2	0,0	26,6	28,5
Hambourg	22,3	30,7	2,9	1,0	0,5
Hesse	13,5	16,4	0,0	11,7	11,0
Mecklembourg-Poméranie occidentale	-	4,5	5,8	-	0,0
Basse-Saxe	3,3	4,6	0,3	27,0	29,5
Rhénanie du Nord-Westphalie	8,8	15,8	0,0	0,0	0,0
Rhénanie-Palatinat	1,7	4,5	7,3	0,0	0,0
Sarre	8,9	15,1	30,3	0,0	0,0
Saxe	-	0,0	60,1	-	0,0
Saxe-Anhalt	-	0,7	10,1	-	29,9
Schlesvig-Holstein	1,6	7,2	0,0	0,0	0,0
Thuringe	-	1,2	57,0	-	0,0
Fédération	5,8	9,2	6,9	5,4	6,9

Sources : (KMK, 1991b, 2000). Calculs de l'auteur.

Lorsque l'on s'intéresse à la part des élèves scolarisés en *Gesamtschule*, comme dans le tableau V.5, celle-ci correspond largement à la couleur politique des gouvernements régionaux sur la période. Les régions où cette part est la plus faible sont gouvernées par la droite (Bade-Wurtemberg, Bavière, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Saxe, Schlesvig-Holstein), tandis que celle où elle est la plus élevée sont dirigées par la gauche (Brandebourg, Hambourg, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie). On peut aussi noter l'effet des alternances électorales : le passage de droite à gauche fait augmenter la proportion d'élèves scolarisés dans ce type d'école en Rhénanie-Palatinat et

¹ Les données disponibles au début des années 1970 ne comptabilisent pas les élèves scolarisés dans les classes d'orientation. Cette catégorie de comptage n'apparaît qu'au cours des années 1970 dans la statistique scolaire.

en Sarre. On peut penser que l'augmentation de l'offre de ce type d'école contribue à expliquer, en partie au moins, l'évolution des taux de scolarisation. Seule la situation en Basse-Saxe reste non explicable par la variable partisane. Dans le cas des classes d'orientation, là aussi la variable partisane semble explicative des proportions d'élèves qui y sont scolarisés, à l'exception de la Saxe-Anhalt.

Mais la force de l'explication par la variable partis politiques pour rendre compte des politiques relatives à la structure des systèmes scolaires décroît lorsque l'on s'intéresse plus précisément aux nouveaux *Länder*. A côté des élèves scolarisés dans les *Gesamtschulen*, un certain nombre de leurs élèves sont scolarisés dans des écoles qui regroupent les enseignements de la *Hauptschule*, de la *Realschule* et du *Gymnasium*, des écoles qui regroupent plusieurs types de formation sous un même toit. C'est le cas en Thuringe et en Saxe, à droite jusqu'en 1994 puis gouvernées par une grande coalition le reste de la décennie, mais aussi dans une moindre mesure en Saxe-Anhalt, à droite jusqu'en 1994 puis gouvernée par une coalition rouge-verte, et en Mecklembourg-Poméranie occidentale, à droite jusqu'en 1994 puis dirigée par une grande coalition. Ainsi, de manière générale, et en particulier dans les régions gouvernées par la droite, les politiques des nouveaux *Länder* concernant la structure du système scolaire n'ont pas conduit à l'introduction de la segmentation ternaire qui prévaut souvent dans les régions ouest-allemandes. On voit ici la limite de l'explication des politiques scolaires par la variable partisane. On peut y voir un effet de dépendance au sentier à l'égard du système unifié existant sous la République démocratique.

Au cours des années 1990 ainsi, la couleur partisane des gouvernements régionaux participe à l'explication des dimensions des politiques conduites sur lesquelles les partis formulent des prises de position différentes, qui couvrent la majeure partie des politiques scolaires. Dans ces cas, on a montré que les politiques des gouvernements régionaux d'une même couleur politique présentent plus de similarités que de points communs par rapport à celles d'exécutifs d'une autre affiliation partisane. Dans le cas des régions est-allemandes en revanche, les héritages de politique publique de la période précédant la réunification semblent être plus importants que la couleur politique des gouvernements régionaux.

Dans la première moitié des années 2000, par contre, la variable partisane semble beaucoup moins pertinente pour rendre compte des politiques scolaires conduites. On constate une forte disjonction entre les positions affichées et les politiques conduites. Le chapitre 7 s'attache à l'expliquer.

Au final, on a montré que pendant les années 1970, 1980 et 1990, la couleur politique des gouvernements régionaux constitue une variable importante permettant de rendre compte d'une large part des politiques scolaires conduites. En Allemagne, il semble donc que la politisation partisane de nombreux versants des politiques scolaires au niveau régional se reflète largement dans l'action publique effectivement conduite. On a donc montré que lorsqu'au centre des mobilisations des gouvernements régionaux pour intervenir dans le domaine scolaire se trouvent des intérêts partisans, ceux-ci conduisent à des politiques dont les *inputs* et les dispositifs adoptés peuvent largement être différenciés en fonction de la couleur partisane du gouvernement au pouvoir.

4) Intérêts partisans et production d'intégration territoriale par la couleur politique des gouvernements régionaux

Ayant étudié les effets de la politisation partisane des questions d'éducation par les gouvernements régionaux en Allemagne sur les politiques publiques conduites, on peut montrer que de l'intégration territoriale a été produite dans la phase d'élaboration de l'action publique qui repose sur la couleur politique des gouvernements régionaux. Par les cadrages cognitifs qu'ils développent et les opportunités d'affichage d'une offre politique particulière qu'ils proposent, les partis politiques nationaux lient ensemble la production de l'action publique d'une région à une autre, pour les dimensions qui sont concernées par la politisation partisane et dans les régions qui sont gouvernées par un même parti. Mais, dans ce cas, on a aussi montré que l'intégration territoriale produite par la couleur politique des gouvernements régionaux est partielle. Elle l'est à deux titres : elle n'est, d'abord, produite qu'à l'échelle des régions qui partagent une même couleur politique. Sauf majorité écrasante d'un parti, elle ne concerne donc qu'une partie du territoire national. Ensuite, elle n'est produite que dans la mesure où d'autres facteurs, propres à la situation politique des régions, n'interviennent pas, ou le font dans une mesure qui n'annihile pas l'effet de la couleur politique du gouvernement régional. On a vu, par

exemple, comment la prise en considération de ce contexte politique permet d'expliquer l'introduction importante de *Gesamtschulen* dans les années 1970 par des gouvernements dirigés par la *CDU*.

L'analyse développée a donc permis d'identifier une condition à laquelle la couleur politique des gouvernements régionaux amène à la production d'intégration territoriale partielle par les politiques publiques : lorsque ces derniers se mobilisent sur la base d'intérêts partisans pour intervenir dans le secteur de l'éducation. Il a aussi été montré que l'effet de la couleur politique du gouvernement régional est affecté par les contextes politiques particuliers dans chaque région, ce qui permet d'expliquer que les politiques de gouvernements dirigés par un même parti politique ne sont pas identiques, mais présentent plus de similarités que de différences par rapport à celles produites par d'autres partis. Sur ce point, nous ne sommes pas en mesure de construire une analyse précise des conditions dans lesquelles les effets de ces contextes affectent ceux exercés par la couleur politique des gouvernements régionaux. Non seulement les données recueillies étaient insuffisantes pour rendre compte précisément de ces conditions, mais on peut aussi douter qu'il soit possible de repérer des régularités et d'expliquer dans quelles conditions les intérêts politiques des gouvernements régionaux les conduisent à mettre de côté leurs intérêts partisans. C'est pour cette raison qu'un mécanisme d'intégration territoriale par la couleur politique des gouvernements régionaux n'a pas été construit. On voit donc ici que la construction d'un mécanisme d'intégration territoriale est bien en soi un résultat de recherche, qu'il n'est pas toujours possible d'obtenir.

5) Système partisan national et réduction des inégalités régionales

Un certain nombre d'éléments ont déjà été apportés qui permettent de documenter les effets du système national partisan sur les inégalités régionales dans le cas allemand. Les données présentées en A2) en particulier ont conduit à souligner que pour les dimensions des politiques régionales d'éducation où la politisation partisane se reflète dans les politiques conduites, on constate que les similarités des dispositifs d'action publiques et de leurs *outputs* dans les régions gouvernées par un même parti politique sont plus importantes que ne le sont leurs différences par rapport aux politiques élaborées par des gouvernements d'une autre couleur politique. En ce sens, le système national

partisan en Allemagne participe à une certaine réduction des inégalités régionales, mais l'ampleur de cette diminution dépend aussi des contextes politiques propres à chaque région qui jouent aussi sur les politiques adoptées et leurs *outputs*.

Pour compléter cette analyse de l'offre de politique publique différenciée d'une région à une autre selon la couleur politique des gouvernements, on peut aussi s'appuyer sur le travail de Susanne von Below (2002). Sur la base d'une typologie des systèmes scolaires régionaux¹, elle montre que ces derniers sont plus ou moins socialement égalitaires². Or, chacun de ces types reflète les orientations et les politiques conduites par les gouvernements régionaux. En mettant en parallèle les types construits par von Below et la couleur politique des gouvernements régionaux sur le temps long (depuis 1949), il apparaît que les systèmes scolaires les moins socialement inégalitaires (réformistes-libéraux) s'observent dans les régions où la *SPD* a dominé, tandis que les systèmes scolaires les plus socialement inégalitaires (traditionnels-conservateurs) ont été produits par des gouvernements régionaux majoritairement de droite. Dans ces dernières régions, le niveau de diplôme des parents opère ainsi un effet de sélection plus élevé que dans les premières. Son analyse conduit aussi à montrer que le type de système scolaire est un facteur explicatif plus important que l'origine sociale ou que le genre. L'analyse est moins claire pour les systèmes scolaires dont les caractéristiques sont mixtes, même si on

¹ Susanne von Below construit cette typologie sur la base de deux dimensions : la régulation institutionnelle des structures des systèmes scolaires, d'une part, et celle de leur contenu, d'autre part, avec une attention particulière aux contenus eux-mêmes et aux modalités de contrôle de ces contenus (2002). La dimension structurelle désigne la structure même du système scolaire, les différents types d'école, les modalités de passage de l'une à l'autre et les règles qui caractérisent la scolarité dans chaque région (la durée de la scolarité en *Grundschule*, l'existence de *Gesamtschule* ou de type d'école qui rassemble sous un même toit l'offre scolaire de la *Hauptschule* et de la *Realschule*, sous une forme intégrée ou coopérative ; la durée de la scolarité obligatoire ; la part d'élèves qui fréquentent le *Gymnasium* dans le *Sekundarbereich II*, notamment). La dimension relative aux contenus renvoie aux programmes scolaires (l'accent relatif mis sur les contenus humanistes et classiques par rapport à celui mis sur les besoins du monde moderne, par exemple : cours de religion obligatoire ou pas, philosophie obligatoire ou pas dans le *Sekundarbereich II*, une langue étrangère obligatoire jusqu'à l'*Abitur*, possibilité de choisir le turc ou le grec comme langue étrangère au baccalauréat). Cette dimension repose aussi sur l'examen des modalités de contrôle de la manière dont ces contenus ont été enseignés et acquis, et accorde aussi une attention aux autorités qui en sont chargées (l'administration scolaire régionale, la *Schulkonferenz*, les enseignants, etc. (existence d'un examen régional pour l'*Abitur* ou non, dont les épreuves sont décidées établissement par établissement, décision des parents prime pour choisir le type d'école à la fin de la *Grundschule*, des examens oraux dans le *Sekundarbereich II*, notamment).

² Elle s'intéresse plus précisément aux taux de scolarisation des élèves après la fin de la scolarité obligatoire.

peut remarquer que ces systèmes mixtes ont été produits par des gouvernements de droite et de gauche. Le tableau suivant présente ces données.

Tableau V-6 : Typologie des systèmes scolaires des régions allemandes (en 1997) en fonction des partis au gouvernement régional

Type de système scolaire	Länder	Domination partisane depuis 1949
Traditionnel-conservateur : forte régulation institutionnelle du contenu des enseignements ainsi que des structures scolaires.	Bade-Wurtemberg	Domination <i>CDU</i>
	Bavière	Domination <i>CSU</i>
	Mecklembourg-Poméranie occidentale	Compétitif
Traditionnel-libéral : les structures scolaires sont fortement régulées par l'institution, tandis que les contenus ne le sont pas.	Rhénanie-Palatinat	Domination <i>CDU</i> (jusqu'en 1987) puis compétitif
	Schlesvig-Holstein	Compétitif (1949-1954), puis domination <i>CDU</i> (1958-1983), compétitif (depuis 1987)
Réformiste-conservateur : les structures sont faiblement régulées institutionnellement, tandis que les contenus le sont fortement.	Sarre	Domination <i>CDU</i> (1949-1970), domination <i>SPD</i> (1980-1999), puis compétitif
	Saxe	Domination <i>CDU</i>
	Saxe-Anhalt	Compétitif
	Thuringe	Compétitif
Réformiste-libéral : les structures comme les contenus des enseignements sont faiblement régulés par l'administration scolaire.	Brême	Domination <i>SPD</i>
	Hambourg	Domination <i>SPD</i>
	Hesse	Domination <i>SPD</i> (1949-1970), puis compétitif
	Rhénanie du Nord-Westphalie	Domination <i>CDU</i> (1949-1958), puis domination <i>SPD</i> (depuis 1975)
	Basse-Saxe	Compétitif
	Berlin	Domination <i>SPD</i> puis compétitif
	Brandebourg	Domination <i>SPD</i>

Sources : pour ce qui est des types de systèmes scolaires régionaux : (von Below, 2002 : 37), pour la domination partisane : (Sturm, 2001 :84).

Au final, à partir de l'étude du cas allemand, on a montré que lorsque les acteurs politiques régionaux placent au centre de leurs mobilisations pour intervenir sur les questions d'éducation des intérêts définis en termes partisans, les politiques conduites, à la fois leurs *inputs* mais aussi les dispositifs mis en place, reflètent en partie l'affiliation partisane des gouvernements régionaux. Dans ce cas, de l'intégration territoriale partielle est produite par l'élaboration des politiques régionales d'éducation, qui conduisent à une certaine diminution des inégalités régionales. On a donc démontré que la couleur politique des gouvernements régionaux peut conduire à la production d'intégration territoriale partielle et à une certaine réduction des inégalités régionales lorsque l'intérêt au centre des mobilisations des acteurs régionaux est partisan.

B) En France : intérêts institutionnels et absence d'effets des partis politiques sur les politiques régionales

Pour renforcer la démonstration de l'hypothèse centrale de ce chapitre, la deuxième partie du chapitre s'attache à examiner les situations régionales où l'intérêt partisan n'est pas le motif des mobilisations des gouvernements régionaux. Le cas français est étudié, car on constate que c'est un intérêt institutionnel qui est au centre des mobilisations pour intervenir dans le domaine de l'éducation des acteurs régionaux. Cet intérêt renvoie aux caractéristiques de la prise en charge par les conseils régionaux de leurs compétences en matière de lycées. La politisation de leur intervention, qui n'est pas partisane mais institutionnelle, conduit à montrer que les partis au gouvernement régional ne permettent ni de distinguer les *inputs* de l'action publique des conseils régionaux, ni les dispositifs qu'ils mettent en place. Par conséquent, dans le cas français de manière générale, l'affiliation partisane des gouvernements régionaux n'exerce d'effets ni sur la production d'intégration territoriale lors de la phase d'élaboration des politiques régionales d'éducation, ni sur les inégalités régionales.

1) La politisation institutionnelle des questions d'éducation au niveau régional

Classiquement, la littérature oppose une mise en discours politique et partisane, centrée sur les affrontements idéologiques dans le cadre de la compétition électorale, à l'absence de politique, où prévaudraient les pressions économiques, démographiques, etc.

La démarche des travaux qui répondent à la question « *Do parties matter ?* », l'illustre très nettement. Ils tendent en effet à opposer, pour les tester, deux hypothèses. La première, l'hypothèse politique, suppose que la composition partisane des gouvernements est l'un des déterminants majeurs des choix de politiques publiques et de leurs *outputs* (voir notamment Hibbs, 1977 ; Tufté, 1978 ; Castles, 1982, 1998 ; Schmidt, 1980, 1996). Les travaux qui développent cette hypothèse politique précisent ensuite les conditions dans lesquelles les effets des partis s'exercent¹. A cette hypothèse politique est opposée la contre-hypothèse, non-politique, selon laquelle les partis politiques comptent peu pour expliquer l'action publique, par comparaison avec le poids des contraintes économiques, la globalisation et les pressions démographiques (Stern, 2000 ; Schmidt, 1980). Pourtant, comme le suggèrent certains travaux² (Sharpe, Newton, 1984), la mise en politique des questions de politique publique par les gouvernements régionaux n'est pas *a priori* réductible à leur politisation partisane. Les acteurs politiques régionaux peuvent aussi penser politiquement ces questions sur lesquels ils sont amenés à intervenir dans des termes qui conduisent à l'établissement de clivages autres que partisans.

On va montrer que c'est le cas des politiques régionales d'éducation en France. Les intérêts que les gouvernements régionaux placent au centre de leurs mobilisations pour intervenir dans le secteur de l'éducation sont en effet définis en termes institutionnels, et non partisans. La politisation dont leurs politiques d'éducation font l'objet est institutionnelle. Elle renvoie à la manière dont est définie la prise en charge et l'exercice de la compétence « lycées » par les conseils régionaux.

¹ Parmi ces dernières, on trouve le niveau de ressources économiques, le degré de vulnérabilité des économies nationales aux marchés internationaux (Scharpf, 1988), la distribution des ressources de pouvoir entre les classes sociales (Esping-Andersen, 1990), le type de démocratie (démocraties majoritaires vs. démocraties consensuelles) (Schmidt, 1996), et les rapports de force entre partis (Hicks, Swank, 1992).

² En conclusion de leur ouvrage qui porte sur l'effet des partis politiques sur l'action publique des gouvernements locaux dans le cas britannique, Laurence J. Sharpe et Kenneth Newton suggèrent que le degré de conflictualité des partis politiques à l'échelon local est un facteur explicatif de leurs effets sur les politiques publiques (1984). La comparaison des cas britannique et américain semble le prouver : là où les partis présentent des positions conflictuelles au niveau local, ils exercent un effet propre sur les politiques publiques. C'est ce qu'ils observent dans le cas britannique. En revanche, là où le degré de conflictualité entre les partis est faible, ils n'exercent pas d'effet propre sur l'action publique des gouvernements locaux, comme dans le cas américain (Boyne, 1996, 1998). Dans la suite, il va plutôt être montré que c'est la politisation des enjeux d'action publique qui permet de rendre compte de l'ampleur des effets propres exercés par les partis sur les politiques régionales.

Les clivages dans les positions des acteurs politiques régionaux ne correspondent donc pas au clivage droite / gauche, mais à des prises de position différentes autour du rôle que les conseils régionaux doivent tenir dans le secteur de l'éducation, et à la manière dont ils définissent et conçoivent leurs politiques régionales. En prenant pour point de départ les discours tenus par les acteurs politiques régionaux sur l'éducation entre 1986 et 2004, on met à jour deux clivages dans les positions des exécutifs régionaux. Le premier, qui vaut pour les toutes premières années de la décentralisation, jusqu'en 1988-1989, les oppose selon l'opportunité qu'ils voient à investir le champ de l'éducation. Il se double d'un autre, d'abord peu visible, mais qui le devient progressivement à partir du milieu des années 1990. Ce second clivage distingue les régions qui souhaitent conduire des politiques propres, y compris en dehors des compétences formelles dont elles disposent, de celles qui préfèrent inscrire leurs politiques dans le cadre fixé par les lois de décentralisation. Aucun de ces clivages ne recoupe le clivage partisan droite/ gauche. Ce n'est qu'à propos de deux dimensions des politiques régionales d'éducation que l'affiliation partisane des exécutifs régionaux semble dans un premier temps faire une différence, le soutien à l'enseignement privé et la gratuité des manuels scolaires. De manière générale en France ainsi, la politisation des questions d'éducation au niveau régional n'est pas partisane, mais institutionnelle.

a) Le soutien à l'enseignement et la gratuité des manuels scolaires : une politisation partisane ?

Deux versants de l'intervention des régions semblent toutefois faire l'objet d'une politisation partisane : le soutien à l'enseignement privé et l'introduction de dispositifs de gratuité des manuels scolaires.

A l'échelon national, les questions d'éducation font l'objet d'une politisation partisane. L'éducation est en effet réputée un thème de gauche (Association des journalistes universitaires, 1973), et leur attachement à l'enseignement privé est l'un des principaux marqueurs des partis de droite. Historiquement, depuis la III^{ème} République, le soutien à l'enseignement privé a effectivement été défendu par les partis de droite, tandis qu'il a été combattu notamment par la SFIO, puis le parti socialiste, qui se sont en effet longtemps situés du côté du camp laïc, hostile au soutien à l'enseignement privé (Ferhat, 2007). Pendant les premières années de la décentralisation, les prises de position

des exécutifs régionaux paraissent rejoindre celles de leur parti d'affiliation. Ainsi, le gouvernement régional limousin, socialiste, a décidé de ne favoriser en aucune manière les établissements d'enseignement privé :

« Sur la question des établissements privés, dans un premier temps, l'idéologie a joué. La ligne du conseil régional était de ne faire que ce que la loi prévoyait, et donc de ne faire aucun investissement dans ces établissements » (Entretien n°24).

« Le fait d'avoir été une région de gauche n'a sans doute joué, pendant un premier temps seulement, que sur le positionnement de la région par rapport à l'enseignement catholique. Dans un premier temps, la région ne donnait rien » (Entretien n°26).

Au contraire, certains exécutifs de droite se sont exprimés en faveur du soutien à l'enseignement privé. C'est le cas en Provence-Alpes Côte d'Azur :

« Le président Gaudin considérait qu'un élève doit avoir les mêmes droits quels qu'étaient les choix de sa famille (...). Cela a suscité le haro des enseignants » (Entretien n°1).

Ainsi qu'en région Centre :

« Une ligne d'action commune a été adoptée pour les établissements privés. Mais la loi limitait l'aide qu'il était possible de leur apporter » (Entretien n°16)

C'est le gouvernement régional de l'exécutif de la région Bretagne, et dans une moindre mesure de celui de la Basse-Normandie, qui ont pris position le plus explicitement en faveur du soutien à l'enseignement privé, en l'occurrence principalement catholique.

Ainsi en région Bretagne :

« Le président a décidé de trois grands principes : 1) garder les 40 % du privé car cela correspondait à une demande, 2) faire en sorte que le privé soit un complément du public et non un concurrent, 3) faire en sorte que les familles aient un libre choix public/ privé. Le conseil régional a donc adopté un principe d'égalité pour le fonctionnement entre le privé et le public » (Entretien n°30).

Et en région Basse-Normandie :

« La région Basse-Normandie était très favorable à l'enseignement privé » (Entretien n°7).

« Idéologiquement, la région était favorable à l'enseignement privé »
(Entretien n°8).

Sur la question du soutien à l'enseignement privé, les clivages partisans que l'on note au niveau national semblent donc permettre de rendre compte de la politisation de cette question au niveau régional.

Mais assez rapidement, le clivage entre les exécutifs de droite et ceux de gauche autour de la question de l'enseignement privé s'estompe. Les seconds se rallient à l'idée de ne pas défavoriser les élèves de l'enseignement privé. En Limousin ainsi, l'un des deux exécutifs de gauche entre 1986 et 1998 :

« Depuis, la ligne politique s'est un peu assouplie, le conseil régional a décidé de ne pas pénaliser les élèves du privé. Par exemple, ils ont droit aux aides à la mobilité, comme les autres »
(Entretien n°24).

Le fait que dans l'ensemble des régions étudiées les exécutifs régionaux décident de soutenir l'enseignement privé reflète à certains égards l'évolution de la politisation de cette question à l'échelon national. En effet, à partir de 1984, le parti socialiste rompt avec le camp laïc (Ferhat, 2007). Face aux pressions de l'opinion publique et celles des soutiens à l'enseignement privé, le gouvernement de François Mitterrand retire la loi Savary, qui prévoyait l'instauration d'un grand service public unifié et laïc de l'Education nationale (SPULEN), pérennisant ainsi le financement public de l'école catholique.

Ainsi, sur la question du soutien à l'enseignement privé, la polarisation partisane que l'on observait au début de la période disparaît, et fait place à l'acceptation du soutien à l'enseignement privé, par les exécutifs de droite comme ceux de gauche. Des différences de politisation demeurent, les exécutifs des régions Bretagne et Basse-Normandie restant les plus favorables au soutien à ces établissements. Mais elles ne peuvent pas être expliquées en termes partisans. L'importance quantitative de l'enseignement privé dans ces régions, où une part importante d'élèves y est scolarisée pourrait, contribuer à la politisation de cette question par les exécutifs de ces deux régions.

Un deuxième versant des politiques régionales d'éducation paraît susciter une politisation partisane. Il s'agit de l'introduction de mesures de gratuité des manuels

scolaires des lycéens. La manière dont la région Centre, la première région à l'avoir introduite en 1998 après son passage à gauche, présente son intérêt à le faire semble renvoyer aux prises de position des partis de gauche qui, au niveau national, sont en faveur de la gratuité de l'enseignement. Historiquement, les partis de gauche ont en effet été déterminants dans la mise en place d'un système public d'enseignement gratuit (Prost, 1992). Cet aspect du discours du parti socialiste semble largement repris par l'exécutif socialiste en région Centre à la fin des années 1990.

« Le dispositif était dans le programme de Sapin pour les élections régionales de 1998 avec l'argument : puisqu'on a la gratuité en primaire et en collège, pourquoi pas aussi en lycée » (Entretien n°18).

« L'idée à l'origine est que le service public d'éducation doit être gratuit de bout en bout et que la participation des familles doit être supprimée pour les livres... » (Entretien n°20).

On constate en outre que l'ensemble des candidats socialistes aux élections régionales de 2004 ont inscrit cette mesure dans leur programme et en ont fait un trait distinctif de leur candidature socialiste. A maints égards donc, il semble que l'introduction des dispositifs régionaux instaurant la gratuité des manuels scolaires peut être interprétée comme relevant d'un intérêt partisan de différenciation de l'offre politique.

Pourtant, un certain nombre d'éléments viennent nuancer et compléter cette perspective. Toutes les régions gouvernées à gauche entre 1998 et 2004 n'ont pas souscrit à cette politisation. C'est le cas du Limousin en particulier, mais aussi de l'Aquitaine. De plus, certaines régions gouvernées à droite, comme la Bretagne ou Rhône-Alpes, adoptent un dispositif de gratuité des manuels scolaires. Si les intérêts partisans à intervenir dans le domaine de l'éducation peuvent donc rendre compte d'une partie de ce qu'on observe, il semble qu'ils laissent de côté une partie de la réalité : d'autres logiques semblent aussi être en jeu¹.

Dans le cas français ainsi, la politisation partisane de l'intervention des conseils régionaux en matière d'éducation est donc circonscrite à deux dimensions de leurs politiques publiques, et à quelques années, dans le cas du soutien à l'enseignement privé.

¹ Cf. chapitre 7.

b) 1985- fin des années 1980 : la compétence pour les lycées, un « fardeau » vs. une « chance »

Si la politisation partisane des questions d'éducation par les conseils régionaux ne couvre que certaines dimensions restreintes de leur intervention, la politisation institutionnelle permet de caractériser plus généralement la manière dont les conseils régionaux pensent leur intervention. Pendant les trois ou quatre premières années suivant le transfert de la responsabilité des lycées aux conseils régionaux, il est possible de distinguer deux prises de position des exécutifs régionaux à l'égard de cette nouvelle compétence, qui sont chacune relativement homogènes. Il s'agit de deux conceptions de ce que l'intervention régionale dans le secteur de l'éducation représente pour les conseils régionaux eux-mêmes et pour le territoire régional. D'un côté de cette première ligne de partage se situent les exécutifs régionaux pour lesquels la responsabilité des lycées constitue un fardeau, onéreux, qui contraint leurs marges d'action dans des domaines d'action publique plus importants pour le territoire régional, en premier lieu l'action économique ; de l'autre, se trouvent les exécutifs régionaux pour lesquels l'action publique régionale en faveur des lycées représente une chance, non seulement, de faire exister l'institution régionale (et l'équipe élue), mais aussi d'améliorer la situation de la région.

Les exécutifs bourguignons (UDF) et limousins (PS) font partie de ceux qui considèrent la nouvelle compétence comme une charge à éliminer au plus vite. Comme le souligne le responsable administratif en poste en 1986 à propos des trois premières années du transfert :

« (...) les élus n'étaient pas prêts à ce que plus de structure ne soit mise en place. Ils comptaient sur les transferts de personnel du rectorat. Ils n'avaient pas pris la mesure de l'ampleur de la tâche. Pendant les toutes premières années suivant le transfert, les élus estimaient qu'il ne fallait surtout pas que l'éducation coûte » (Entretien n°13).

La même mise en politique de la compétence lycée prévaut en Limousin, comme le relate le vice-président « lycée » du conseil régional à propos de ces premières années :

« Au moment de la décentralisation, l'exécutif régional a fait preuve de beaucoup de naïveté. Il pensait qu'en 6 ans, le conseil régional aurait eu le temps de faire tous les investissements nécessaires dans les lycées et qu'il pourrait ensuite se consacrer à l'action économique. L'éducation était donc pensée comme un boulet, dont le

conseil régional pensait pouvoir se débarrasser rapidement (...). Sauf que ça n'a pas marché comme ça » (Entretien n°26).

Par contraste, les exécutifs en Nord-Pas de Calais (PS), en Bretagne (RPR), en région Centre (UDF), Basse-Normandie (UDF) et Provence-Alpes Côte d'Azur (UDF) ont d'emblée, dès les premières années de la décentralisation, mis l'accent sur l'éducation et fait porter la priorité de l'action régionale sur ce secteur d'action publique. C'est ce que soulignent les responsables administratifs de l'époque.

En Nord-Pas de Calais :

« Le conseil régional a accordé une priorité aux lycées (...). Le leitmotiv de la région à l'époque était de faire mieux que l'Etat. Cette décentralisation avait été souhaitée par les élus » (Entretien n°9).

Mais aussi en région Centre :

« La majorité et l'opposition régionale ont joué le jeu de l'éducation. Le président s'est donc investi dans ce qui était de la compétence du conseil régional, et a peut-être délaissé d'autres politiques. La culture en a souffert par exemple dans un premier temps, et au début aussi l'aide économique » (Entretien n°17).

En Provence-Alpes Côte d'Azur aussi, pendant les premières années de la décentralisation, l'accent a été mis sur l'intervention du conseil régional dans le domaine de l'éducation :

« Sa conviction [celle du président de région] a été faite après avoir visité les établissements que la priorité devait être mise sur l'éducation, sans ça, pas d'avenir pour les jeunes et pas d'égalité » (Entretien n°1).

C'est le cas, enfin, en Basse-Normandie :

« Les projets étaient quelquefois amendés pour des questions financières, mais en général le consensus était fort sur l'éducation, alors que la région était à droite et que la gauche était bien présente. Lorsque le budget était voté chapitre par chapitre, celui dédié à l'éducation était en général voté à l'unanimité, moins la voix communiste, alors que le budget global était quelquefois refusé » (Entretien n°6).

La priorité accordée par ces exécutifs régionaux dès 1986 à l'intervention régionale dans le domaine de l'éducation repose sur l'intérêt qu'elle présente. Dans chacune des régions faisant partie de ce groupe, l'intérêt est double. Il renvoie d'abord à l'amélioration de la situation régionale. Cet intérêt naît des diagnostics que les exécutifs et leurs équipes portent sur l'état de l'éducation dans la région concernée, ses atouts et ses points faibles, que celui-ci soit articulé ou non à un diagnostic sur la situation économique de la région. Dans cette perspective, les politiques régionales d'éducation sont mises au service de l'ambition politique de l'exécutif, qui est d'exploiter les atouts de la région et d'améliorer ses points faibles. Les entretiens avec les responsables administratifs en poste pendant ces années l'illustrent.

En région Centre :

« Le président de la région, UDF, Maurice Doucet, beauceron, avait une vraie ambition pour l'éducation en région Centre, et plus généralement pour la région (...). Il avait une forte volonté politique : il voulait donner une impulsion vers le haut à la région, et notamment une impulsion économique en s'appuyant sur l'éducation (...). Le 1^{er} constat sur lequel il s'appuyait : des choses existaient déjà sur le plan économique. 2^{ème} constat : il y avait en région Centre une sous-scolarisation. Le nombre d'élèves dans les lycées était très inférieur à la moyenne nationale, pareil pour la réussite au bac... Sur cette base a été définie une politique d'accueil quantitatif, fournir les capacités d'accueil nécessaires, mais aussi de développement des formations professionnelles et technologiques et une politique d'accueil qualitatif. Tout ça a été défini avant mon arrivée [en 1988] » (Entretien n°17).

En Nord-Pas de Calais, aussi, un diagnostic sur la situation régionale est au centre de la priorité accordée par le conseil régional à l'éducation :

« Au moment du transfert des lycées, il y avait en Nord-Pas de Calais une forte représentation des lycées professionnels : sur 170 établissements, 110 lycées professionnels. En parallèle, il y avait une sous-représentation de l'apprentissage. Les enseignants de lycée professionnel considèrent que l'apprentissage est une formation au rabais. Plus généralement, les gens avaient du mal à considérer l'apprentissage comme une formation initiale à part entière. Il y a eu une forte volonté de l'exécutif régional de développer l'apprentissage. Il a d'ailleurs été intégré dans la direction des formations initiales » (Entretien n°10).

Pour les exécutifs régionaux qui considèrent les compétences relatives aux lycées comme une priorité de leur action publique, l'intérêt de l'intervention régionale dans le secteur de l'éducation est aussi de rendre visible la région, nouvelle collectivité territoriale de plein droit depuis 1982. Le choix réalisé pendant cette première période en région Centre et en région Nord-Pas de Calais de construire de « beaux lycées » illustre de manière très nette cette prise de position. Les critiques parlent de « lycées de prestige »¹. Par la construction de ces lycées à l'architecture originale, rompant avec l'uniformité des établissements construits par l'Etat, il s'agissait de matérialiser, et ainsi de faire exister l'intervention du conseil régional.

En région Centre :

« Le parti pris a été fait de privilégier les grands architectes, qui honorerait les réalisations régionales, et qui contribueraient à donner une identité à la région Centre qui n'en avait guère » (Entretien n°16).

« Le parti pris a été adopté de construire avec de grands architectes. Celui du Parc des princes a construit un lycée en région Centre. Un lycée très audacieux a été construit à Amboise (...). Il s'agissait de faire beau, avec l'idée d'affirmer que les lycées sont des monuments publics, c'est-à-dire qu'ils sont vraiment importants, et que l'éducation, elle-aussi, est importante (...). Il s'agissait de faire beau et d'accueillir bien » (Entretien n°17).

C'est aussi ce qui guide les choix de l'exécutif en Nord-Pas de Calais :

« Noël Joseph a été le premier Président du conseil régional (...). Il voulait de beaux lycées, avec un geste architectural (...). Il s'agissait de se distinguer des lycées de l'Education nationale construit uniformément dans toute la France. L'enjeu derrière ça était de changer l'image du Nord Pas de Calais par la culture, l'éducation et la culture populaire » (Entretien n°10).

Entre 1986 et 1988-1989, les exécutifs régionaux ont donc pensé politiquement l'intervention régionale en faveur des lycées. Cette politisation opère selon un clivage qui amène à distinguer deux conceptions de l'action régionale en la matière, en fonction de l'intérêt que s'attendent à en retirer les exécutifs. On trouve ainsi, d'un côté, ceux pour lesquels l'intérêt est négatif, et de l'autre, ceux pour lesquels l'intérêt est positif, et est défini doublement. Cette première ligne de partage traverse les clivages partisans, puisque

¹ Les critiques incluent la Cour des comptes, qui a reproché à la région Nord-Pas de Calais de dépenser trop par lycée (Cour des comptes, 1995).

l'on trouve de part et d'autres des régions de droite et des régions de gauche. On ne peut en particulier pas affirmer que les exécutifs de gauche sont moins disposés à intervenir dans le secteur de l'éducation, au nom d'une conception nationale de l'éducation, dans la mesure où l'exécutif socialiste du Nord-Pas de Calais se saisit à bras le corps, dès les premières années, de la nouvelle compétence relative aux lycées.

Mais ce clivage dans la politisation de l'intervention régionale en matière de lycée par les exécutifs régionaux s'estompe assez rapidement. Au tournant des années 1980, dans l'ensemble des régions étudiées, les exécutifs accordent une priorité certaine à l'intervention régionale dans le domaine de l'éducation. C'est le cas de ceux qui avaient dans un premier temps pensé l'éducation comme une charge, comme de ceux qui y avaient vu la possibilité de développer à cette occasion un double intérêt régional.

Ainsi, les exécutifs bourguignons et limousins révisent leur conception de la responsabilité des lycées chemin faisant, sous l'effet de la prise en considération de l'ampleur des travaux à réaliser. C'est ce que signalent les responsables administratifs en poste à l'époque.

En Bourgogne :

« Si dans un premier temps les élus n'ont pas voulu dépenser pour l'éducation, ils se sont progressivement pris au jeu (...). Au départ, ils ne voulaient pas croire que autant d'investissement était à réaliser, j'ai réussi à les convaincre à l'aide de la vice-présidente qui m'accompagnait dans les visites d'établissements et qui s'était rendu compte sur le terrain de l'ampleur des besoins » (Entretien n°13).

En Limousin :

« Pour l'exécutif régional, la priorité a ensuite été donnée à l'éducation et à la formation » (Entretien n°25).

Si les gouvernements régionaux qui avaient d'abord pensé leurs compétences pour les lycées comme un « fardeau » changent de perspective à la fin des années 1980, les exécutifs régionaux ayant politisé l'action régionale en faveur des lycées dès les premières années comme une opportunité pour la région comme institution et comme territoire, continuent à le faire au cours de la première mandature (1986-1992) et au-delà.

C'est le cas en région Centre :

« La direction des lycées régnait en maître lors des décisions budgétaires [au cours des années 1990]. On disait : 'on a besoin de tant' et ensuite le budget des autres politiques dépendait de ce qui restait » (Entretien n°18).

Mais aussi en Provence-Alpes Côte d'Azur :

« Lorsque je suis arrivé en PACA [dans la deuxième moitié des années 1990], les choses étaient assez claires : une priorité était donnée à l'éducation. Le président Gaudin avait été enseignant. Il était très branché éducation. L'objectif était de développer, rénover, construire » (Entretien n°2).

« L'implication du conseil régional a depuis 86 été très forte. Le budget de la direction des lycées est de loin le premier budget de la région en investissement. Le président Gaudin a mis une priorité absolue sur la restauration du patrimoine immobilier (...). Entre les deux présidents de région [Michel Vauzelle a succédé en 1998 à Jean-Claude Gaudin], l'effort d'investissement est le même » (Entretien n°3).

Ou encore en Basse-Normandie :

« Entre 1986 et 2004, la majorité n'a pas changé. Il y a eu selon moi une continuité parfaite de l'intervention de la région dans le domaine éducatif (...). Le président René Garrec [en poste de 1986 à 2004] souhaitait un rôle influent du conseil régional en éducation » (Entretien n°7).

A partir de la fin des années 1980, tous les exécutifs régionaux semblent partager l'idée selon laquelle leur intervention dans les lycées constitue de fait une priorité de l'action publique des gouvernements qu'ils président, indépendamment de leur couleur politique. Mais cela ne signifie pas pour autant que leur représentation de l'intervention régionale dans le domaine éducatif soit devenue uniforme.

c) A partir du début des années 1990 : « rien que la loi » ou sortir du cadre des compétences formelles ?

Au cours des années 1990, et plus particulièrement à partir de la deuxième moitié de cette décennie, se durcit progressivement une deuxième ligne de clivage dans la politisation par les exécutifs régionaux de leur intervention dans le domaine de

l'éducation. Celle-ci porte de nouveau sur ce que représente l'action publique régionale en faveur des lycées pour les conseils régionaux, et c'est en cela que l'on peut continuer à parler de politisation institutionnelle. Elle porte sur une nouvelle dimension, qui concerne les frontières de ces politiques publiques. Pendant cette période, la politisation des questions d'éducation par les exécutifs régionaux est en effet centrée sur l'interprétation des lois de décentralisation. Certains d'entre eux considèrent qu'il s'agit pour les conseils régionaux de mettre en œuvre les dispositions législatives sans sortir du cadre fixé par la loi. D'autres, pour leur part, estiment que ces dispositions ne sont pas limitatives, qu'elles peuvent être débordées (Mériaux, 2005), et même se traduire par la mise en place de politiques régionales propres. Dans le cadre de la politisation de leur intervention dans le domaine de l'éducation, certaines régions envisagent ainsi la possibilité de conduire des politiques distinctes de celles des autres régions. A partir de la fin des années 1980 ainsi, la politisation dont l'éducation fait l'objet par les exécutifs régionaux fait se confronter des conceptions différentes de ce que doit être l'action publique régionale en faveur des lycées.

On peut d'abord identifier des exécutifs qui considèrent que les politiques régionales doivent rester dans les bornes fixées par la répartition formelle des compétences. Ces acteurs politiques considèrent plus exactement que leurs politiques doivent s'inscrire dans la tradition jacobine française selon laquelle les politiques publiques dans les territoires infranationaux n'ont pas à se distinguer les unes des autres. Les exécutifs de Basse-Normandie (UDF), du Limousin (PS), de Bourgogne (UDF jusqu'en 1992, divers gauche entre 1992 et 1993, puis RPR jusqu'en 1998, UDF enfin) et de Provence-Alpes Côte d'Azur (UDF jusqu'en 1998) illustrent cette prise de position. Les entretiens conduits avec les responsables administratifs de l'époque permettent de le montrer.

C'est le cas en Basse-Normandie :

« La logique de l'exécutif était d'appliquer toute la loi, mais rien que la loi. Cela signifie que la région n'a pas souhaité intervenir dans des domaines qui n'étaient pas prévus par la loi : il s'agissait de faire à fond des constructions et des rénovations, mais pas de l'aide aux familles. Le jeu des formations a été joué à fond aussi » (Entretien n°7).

En Limousin :

« Dans les premières années de la décentralisation, le président Robert Savy était très jacobin, mais un jacobin pragmatique. Il tenait à l'époque un double discours : non seulement la loi, toute la loi, et rien que la loi, mais aussi, si toutes les régions se mettent chacun de leur côté à avoir des initiatives, la région Limousin, la plus petite et la plus pauvre ne pourra qu'être la perdante des disparités qui se créeront entre les régions (...). Au départ, l'action était marquée par une grande vigilance sur l'implication hors compétences, du fait d'une éthique républicaine et des moyens que cela demandait de sortir des compétences » (Entretien n°24).

Mais aussi en Provence-Alpes Côte d'Azur :

« Gaudin était un légaliste : il faut faire ce que la loi prévoit, et les choses doivent être conformes aux règles et aux lois de la République » (Entretien n°1).

On peut ensuite identifier des exécutifs régionaux pour lesquels l'intervention régionale en matière d'éducation, sur cette deuxième période, signifie innover et mettre en œuvre des politiques propres. Les exécutifs en Bretagne (RPR, puis UMP), dans le Centre (UDF jusqu'en 1998, puis PS) et en Nord-Pas de Calais (Vert entre 1992 et 1998, puis PS) en font partie. Les entretiens conduits en Bretagne avec les responsables administratifs de l'époque le soulignent.

En Bretagne :

« On savait que la politique éducative ne serait construite que dans un deuxième temps (...). On avait envie d'innover » (Entretien n°27).

« Dans un premier temps, c'est la logique de l'urgence qui a prédominé. Le conseil régional s'est concentré sur l'investissement et le fonctionnement. Mais dès le départ, il y a eu l'idée que c'est par la dimension pédagogique qu'il pourrait apporter une marque particulière à son action. Il y avait aussi la volonté de développer une politique propre. Dans les premières années, personne n'y a vraiment réfléchi, on n'a pas eu le temps de le faire (...). Il y a l'idée que la décentralisation n'a de sens que si les conseils régionaux s'impliquent dans les relations pédagogiques. Dès le départ, le conseil régional a affirmé qu'il exercerait ses compétences, au risque de faire grincer les dents des gens du rectorat » (Entretien n°31).

C'est aussi le cas en région Centre :

« La volonté de la région était d'innover » (Entretien n°17).

« Il y avait une grande envie de faire et de bâtir des choses nouvelles » (Entretien n°18).

La prise de position de l'exécutif en Nord-Pas de Calais s'inscrit dans cette même perspective. La volonté d'innover est rendue explicite dès les premiers mois du transfert de compétences, dans la mesure où plusieurs mesures innovantes, sortant du cadre des compétences formelles dont disposent les conseils régionaux, sont mises en place. C'est le cas en 1987 de la bourse régionale pour les boursiers de l'Education nationale, comme de la mesure de 1986 à destination des lycéens des filières professionnelles et technologiques visant à les aider à acquérir les équipements professionnels nécessaires à leur formation.

Ce clivage oppose donc la politisation des gouvernements régionaux qui souhaitent inscrire leur intervention dans le domaine de l'éducation dans le cadre strict de leurs compétences fonctionnelles, et celles des conseils régionaux qui souhaitent au contraire le dépasser. Comme le premier, il coupe les clivages partisans. Des exécutifs de droite, comme de gauche, défendent la conception « républicaine » de l'action éducative régionale et sa conception extensive.

La période pendant laquelle ce deuxième clivage s'observe, centré sur la définition des limites de l'intervention régionale en faveur des lycées, est longue. Elle s'étend des années 1990 à la fin de la période d'étude au milieu des années 2000. A deux exceptions près, on note une forte continuité de la politisation de leur intervention dans l'éducation sur les lycées par les exécutifs régionaux. Deux régions, d'abord situées du côté de celles qui défendent une vision de l'intervention régionale enserrée dans la tradition républicaine de non-différenciation des politiques infranationales, rejoignent le groupe de celles qui sont favorables au développement de politiques publiques propres. Ce passage d'un groupe à un autre semble s'expliquer, dans le cas de Provence-Alpes Côte d'Azur, par un changement d'exécutif suite à une alternance électorale. L'arrivée de Michel Vauzelle à la présidence de la région en 1998 va de pair avec le développement d'une nouvelle représentation de l'intervention régionale. Il légitime l'action publique développée en dehors des compétences formelles, sous la forme de l'aide aux familles par

les mesures d'action éducative. Dans le cas du Limousin en revanche, le changement de perspective a lieu alors que l'équipe en place ne change pas.

« A partir du milieu des années 1990, il y a une inflexion légère : par les équipements, le conseil régional s'investit davantage dans des actions qui se rapprochent de la pédagogie : les labos de langue, les dispositifs en faveur de la mobilité lycéenne, les équipements pour les lycéens des filières technologiques et professionnelles, l'informatique, les raccordements internet (...). Petit à petit, on a eu envie de marquer notre différence » (Entretien n°24).

Cela permet de souligner que si toutes les alternances politiques ne conduisent pas à faire évoluer le cadrage des problèmes et à des changements de politique publique (de Maillard, 2006), des évolutions importantes de la politisation de l'action publique peuvent donc aussi avoir lieu en dehors de toute alternance électorale.

La politisation institutionnelle qui a été identifiée et caractérisée constitue donc une mise en politique de l'action publique régionale en faveur des lycées par les exécutifs des conseils régionaux, qui ne s'exprime pas en termes partisans. Elle amène à opérer une distinction entre l'absence de politisation partisane, d'une part, et la disparition du politique, d'autre part. Contrairement à ce qu'affirment certains (Lorrain, 1989), l'absence de positionnements partisans dans les prises de position des acteurs politiques régionaux ne signifie pas l'effacement du politique. De la même façon, cette analyse amène à réviser les conclusions qui sont quelquefois tirées de la faible importance que la couleur politique des gouvernements régionaux peuvent avoir pour rendre compte de leurs politiques. Non seulement les programmes électoraux des candidats des différents partis indique en effet *« des propositions relativement identiques »* (Bidégaray, 2004 : 617), mais pour un certain nombre de domaines d'action publique des conseils régionaux, l'absence de rôle joué par la couleur partisane du gouvernement régional est aussi attestée. C'est le cas du soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche (Aust, Vézian, 2010) et de la formation professionnelle (Berthet, 2010). Seule la compétence ferroviaire des régions paraît laisser la place à une certaine différenciation de l'action publique selon l'affiliation politique de la vice-présidence chargée des transports express régionaux (Barone, 2008). On a donc montré que cela ne doit pas s'interpréter comme la preuve d'un *« manque (relatif) d'originalité des compétitions régionales »* (Bidégaray, 2004 : 597), mais plutôt comme un indice que la mise en politique des enjeux de politique

publique par les acteurs politiques régionaux peut se jouer en dehors des cadres partisans. En outre, cette présence du politique ne signifie pas que celui-ci est réduit à des dimensions symboliques de mise en forme et de présentation de l'action publique conduite (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2006). La politisation institutionnaliste qui a été étudiée renvoie en effet à des conceptions différentes du rôle de l'action publique pour une institution et pour un territoire. Elle engage donc des représentations politiques fortes, dont on va voir dans quelle mesure celles-ci structurent l'action publique conduite par les conseils régionaux.

2) Les dépenses régionales d'éducation ne reflètent pas l'affiliation partisane des gouvernements

Pour poursuivre la démonstration de l'hypothèse au centre du chapitre, il nous faut maintenant montrer que l'absence de politisation partisane par les gouvernements régionaux de leur intervention dans le domaine de l'éducation conduit à ce que leur couleur politique ne permet pas de rendre compte de leurs politiques d'éducation. On peut d'abord documenter le fait que les *inputs* de ces politiques n'en dépendent pas : les dépenses régionales d'éducation des conseils régionaux ne reflètent pas l'affiliation partisane des gouvernements régionaux. L'étude de plusieurs indicateurs de dépenses, que nous avons construits à partir de données tirées des comptes des régionaux, permet de le montrer¹.

Le premier indicateur auquel on peut s'intéresser est la part des budgets régionaux consacrée aux lycées. Il indique la priorité donnée à l'éducation dans chacune des régions. Plus la part des dépenses des lycées dans les budgets régionaux est élevée, plus on peut dire que la priorité accordée à l'éducation est grande, et inversement. Conformément aux prédictions des travaux présentés plus haut, si la variable partisane exerçait un effet sur la fixation des priorités des conseils régionaux, on pourrait s'attendre à ce que les régions de gauche consacrent aux lycées des parts plus importantes de leur

¹ Contrairement aux travaux sur lesquels on s'appuie dans le cas allemand, qui font des analyses quantitatives de corrélation et de régression (Schmidt, 1980 ; Wolf, 2006), l'analyse dans le cas français repose sur une analyse plus simple qui procède par la comparaison des données régionales par rapport à la moyenne métropolitaine en fonction de la couleur politique du gouvernement régional.

budget relativement à celles des régions dirigées par la droite. L'analyse des données présentées dans le tableau n°V.7 montre qu'il n'en est rien.

Tableau V-7 : Part des dépenses pour les lycées dans les dépenses totales des conseils régionaux (%)

Régions	1987	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Alsace	35,8	38	41,5	34,9	32,7	24,9	25,7	19,8	18,9
Aquitaine	18,3	24,8	34	45,2	27,4	29,4	26	20	18
Auvergne	23,5	21,8	34,5	28,4	28,3	22,6	22,8	21,7	15,7
Bourgogne	19,5	33,3	34,3	33,1	31,1	25,5	24,3	21,3	18,1
Bretagne	22,8	22,6	27,6	32,5	29,2	24,5	24,7	23,3	21,9
Centre	32,5	32,6	48,9	46,1	27,6	30,5	22,7	23,8	21,1
Champagne-Ardenne	34,1	42,7	41,6	36,9	30,4	23,7	20,7	30,6	24,4
Franche-Comté	39	37,4	40,2	39,1	36,4	29,6	27,1	25,5	21,9
Languedoc-Roussillon	12,7	15,5	21,4	29,1	18,7	23,8	21,5	21,5	22
Limousin	17,6	22,5	32	26	26,5	23,2	20,3	21,3	16,5
Lorraine	22,1	22,1	32,8	29,4	27,1	24,4	25,8	23,6	19,2
Midi-Pyrénées	22	20,8	30,2	37,3	27,7	25,5	25,4	25,7	28,6
Nord-Pas-de-Calais	24,9	37	31,9	28,3	37,4	29	25,7	21,5	20,5
Basse-Normandie	28,4	33,7	29,1	32,2	22,5	18,2	17,7	19,2	16,2
Haute-Normandie	27,5	34,8	44,2	35,2	31,6	27,6	25,5	19,2	22,1
Pays de la Loire	20	29,6	36,4	36	36,4	31,6	29,4	24,8	20,2
Picardie	33,7	37,3	54,6	44,6	27,1	23,9	16,7	20,5	17,4
Poitou-Charentes	31,5	41,9	34,2	35,7	26,3	34,1	26	25,4	23,1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	23,2	20,3	22,4	41	28,7	27,5	22,6	16,9	17,7
Rhône-Alpes	28,9	35,4	37,8	41,9	37	34,8	24,6	25,4	21,3
Ile-de-France	13,8	18,9	38,5	31,1	25,6	24,2	23,4	26,9	23
Métropole	22,7	26,9	35,6	35,1	28,6	26,3	23,5	22,7	20,4

Sources : *Les finances régionales*, ministère de l'Intérieur, DGCL, diverses dates de publication. Les données en gras dans le tableau correspondent à la part des dépenses régionales pour les lycées des régions gouvernées par un exécutif de gauche.

Entre 1986 et 1998, seuls deux conseils régionaux étaient gouvernés par un exécutif de gauche. Sur cette période, la région Limousin est dirigée par un président socialiste, et

la région Nord-Pas de Calais par un exécutif socialiste (1986 – 1992), puis par une présidence verte avec une majorité composite (1992-1998). Lorsque l'on compare sur cette période la part moyenne du budget régional consacré aux lycées dans ces deux régions par rapport à la moyenne des régions métropolitaines, on constate que celle-ci se situe, en Limousin, systématiquement en dessous, tandis que la part des dépenses pour les lycées en Nord-Pas de Calais se situe, pour sa part, d'abord au-dessous jusqu'au début des années 1990, puis en dessous. En parallèle, on constate aussi que certains conseils régionaux gouvernés à l'époque par un exécutif de droite consacrent une part de leur budget aux lycées inférieure à la moyenne des régions métropolitaine. C'est le cas par exemple du Languedoc-Roussillon, de la Lorraine, de l'Auvergne, mais aussi, sur la majeure partie de la période, de Midi-Pyrénées et de l'Ile de France. D'autres, dirigés par la droite aussi, y consacrent des parts supérieures à la moyenne métropolitaine, comme la Franche-Comté, Rhône-Alpes, les Pays de Loire ou la Champagne-Ardenne. Entre 1986 et 1992, on constate donc que des régions de gauche et de droite consacrent une part plus importante de leur budget aux lycées que la moyenne métropolitaine, tandis que d'autres, de droite et de gauche, y consacrent une part moins importante. La variable partisane ne paraît donc pas en mesure de rendre compte de la part relative de leur budget que les régions consacrent aux lycées entre 1986 et 1992.

Il en est de même entre 1998 et 2004. Aux élections régionales de 1998, le Limousin et le Nord-Pas de Calais sont restés à gauche, toutes deux sous la présidence d'un exécutif socialiste, et six régions supplémentaires sont passées à gauche : l'Aquitaine, le Centre, la Haute-Normandie, l'Ile de France, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes Côtes d'Azur. Certaines de ces régions consacrent aux lycées une part de leur budget régional au moins aussi importante que la moyenne métropolitaine (l'Ile de France, la Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, le Centre), quand d'autres y consacrent des montants inférieurs (le Limousin, Provence-Alpes Côte d'Azur, Aquitaine dans une moindre mesure), le Nord-Pas de Calais se situant alternativement, au-dessus, puis sous la moyenne nationale. En parallèle, on note que certaines des régions gouvernées par un exécutif de droite consacrent aux lycées sur la période des parts de leur budget inférieures à la moyenne métropolitaine. C'est le cas en Picardie, Languedoc-Roussillon ou en Auvergne. D'autres en revanche, consacrent des parts supérieures à la moyenne métropolitaine, comme Rhône-Alpes, le Poitou-Charentes, la Franche-Comté ou la Bretagne. Entre 1998 et 2004 ainsi, il semble que la variable partisane ne permette pas de

rendre compte de la part respective de leur budget que les conseils régionaux consacrent aux lycées.

Sur la base de ces données, il n'est donc pas possible d'affirmer que les régions de gauche accordent plus la priorité à l'éducation que ne le font des régions de droite, la priorité étant ici appréhendée par la part du budget régional consacrée aux lycées.

La non-pertinence de la variable partisane pour rendre compte des dépenses régionales est vérifiée lorsque l'on s'intéresse aux dépenses régionales nettes par lycéen. Celles-ci correspondent aux dépenses propres des régions par lycéen, une fois les ressources de l'Etat soustraites au montant total des dépenses régionales (dotations et aides exceptionnelles). Cet indicateur permet d'apprécier l'effort propre des régions en faveur des lycées. Il est présenté dans le tableau suivant.

Tableau V-8 : *Dépenses régionales nettes¹ par lycéen (en milliers d'euro)*

Régions	1987	1988-1989	1990	1991-92-93	1994-95	1997	1996-98-99	2000	2001
Alsace	0,20	0,29	0,71	0,68	0,61	0,76	0,81	0,74	0,59
Aquitaine	0,15	0,25	0,65	1,01	0,96	1,07	0,97	0,74	0,90
Auvergne	0,31	0,21	0,62	0,64	0,66	0,66	0,67	0,72	0,96
Bourgogne	0,05	0,43	0,63	0,83	0,95	0,70	0,70	0,61	0,60
Bretagne	0,10	0,06	0,23	0,42	0,47	0,42	0,57	0,72	0,80
Centre	0,25	0,59	1,06	1,28	0,93	1,38	1,02	1,08	1,08
Champagne-Ardenne	0,17	0,14	0,64	0,81	0,62	0,59	0,45	1,01	1,09
Franche-Comté	0,38	0,29	0,51	0,82	0,76	0,65	0,81	0,83	0,95
Languedoc-Roussillon		0,14	0,46	0,77	0,83	1,11	0,72	0,77	0,83
Limousin	0,08	0,19	0,52	0,46	0,59	0,68	0,52	1,02	1,21
Lorraine	0,05	0,22	0,26	0,26	0,33	0,31	0,42	0,42	0,45
Midi-Pyrénées	0,13	0,08	0,56	1,00	0,79	0,88	0,86	0,99	1,19
Nord-Pas-de-Calais	0,14	0,33	0,48	0,48	0,92	0,72	0,76	0,71	0,52
Basse-Normandie	0,12	0,19	0,37	0,42	0,53	0,46	0,44	0,50	0,49
Haute-Normandie	0,10	0,43	0,94	1,10	0,93	0,90	0,78	0,62	0,65
Pays de la Loire	0,03	0,27	0,45	0,61	0,85	0,83	0,87	0,98	0,93
Picardie	0,30	0,39	1,44	0,84	0,72	0,80	0,45	0,48	0,50
Poitou-Charentes	0,35	0,51	0,60	0,74	0,58	0,91	0,77	0,79	0,90
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0,20	0,29	0,23	1,14	0,83	1,03	0,68	0,45	0,74
Rhône-Alpes	0,12	0,17	0,47	0,75	0,95	0,86	0,97	1,07	0,98
Ile-de-France	0,08	0,43	1,04	0,94	0,90	0,89	0,84	0,98	1,04
Métropole	0,13	0,50	0,64	0,79	0,80	0,74	0,76	0,72	0,74

Sources : *Les finances régionales*, ministère de l'Intérieur, DGCL, diverses dates de publication ; Effectifs tirés de la Base commune de pilotage (BCP), ministère de l'Éducation nationale. Calculs de l'auteur. Les données en gras sont celles des régions gouvernées par un exécutif de gauche.

Entre 1986 et 1998, l'effort net de la région Limousin se situe largement sous la moyenne métropolitaine, tandis que celui de la région Nord-Pas de Calais se situe alternativement au niveau de cette moyenne, puis en dessous. Il n'est pas possible de conclure sur cette base que pendant cette période les régions de gauche font un effort

¹ Dépenses régionales nettes = dépenses régionales totales – (DRES + aides exceptionnelles).

moins important pour les lycées que les régions de droite. En effet, un certain nombre d'entre elles se caractérisent par un montant de dépense nette par lycéen qui est inférieur à la moyenne des régions métropolitaines. C'est le cas notamment de l'Alsace, de Champagne-Ardenne, de la Lorraine, de la Basse-Normandie, mais aussi assez largement de Poitou-Charentes, de Provence-Alpes Côte d'Azur et de Rhône-Alpes.

Entre 1998 et 2004, l'impression d'ensemble évolue puisque un certain nombre de régions gouvernées par la gauche font des dépenses nettes par lycéen qui sont supérieures à la moyenne métropolitaine. C'est le cas de l'Aquitaine, du Centre, du Limousin, de Midi-Pyrénées et de l'Ile de France. D'autres, en revanche, se caractérisent par des dépenses nettes par lycéen inférieures ou égales à la moyenne des régions métropolitaines sur cette période. C'est le cas en Nord-Pas de Calais, en Haute-Normandie et en Provence-Alpes Côte d'Azur. Lorsque l'on s'intéresse à ce qu'il en est dans les régions de droite, on note que certaines d'entre elles ont des dépenses nettes supérieures à la moyenne métropolitaine (Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Pays de la Loire, Poitou-Charentes ou Rhône-Alpes), ou inférieures à cette moyenne (Picardie, Basse-Normandie, Lorraine ou Bourgogne).

Les dépenses nettes des régions par lycéen ne semblent donc pas pouvoir être expliquées par les partis politiques au pouvoir au niveau régional.

Un dernier indicateur, complémentaire par rapport aux précédents, conforte ce résultat. Le ratio entre les ressources de l'Etat et les dépenses régionales d'investissement permet de préciser l'effort net d'investissement des conseils régionaux. On a montré au chapitre 4 que c'est sur ces dépenses, plus que sur les dépenses de fonctionnement des établissements scolaires, que les régions font porter leurs efforts. Le tableau V.9 détaille ces données.

Tableau V-9 : Ratios ressources de l'Etat/ dépenses régionales d'investissement

Régions	1986	1987	1988-1889	1990	1991-92-93	1994-95	1997	1996-98-99	2000	2001	2002	2003
Alsace	2,24	0,41	0,51	0,21	0,30	0,28	0,23	0,23	0,27	0,32	0,23	0,27
Aquitaine	0,39	0,35	0,49	0,19	0,21	0,18	0,16	0,18	0,24	0,22	0,21	0,20
Auvergne	0,39	0,29	0,56	0,20	0,31	0,24	0,25	0,25	0,26	0,21	0,24	0,22
Bourgogne	2,32	0,78	0,39	0,22	0,27	0,20	0,26	0,25	0,31	0,33	0,29	0,33
Bretagne	1,23	0,38	0,69	0,31	0,31	0,25	0,28	0,22	0,21	0,20	0,18	0,18
Centre	0,87	0,38	0,31	0,10	0,18	0,20	0,14	0,19	0,20	0,21	0,19	0,17
Champagne-Ardenne	5,63	0,53	0,76	0,27	0,31	0,33	0,36	0,42	0,27	0,25	0,24	0,23
Franche-Comté	0,38	0,30	0,58	0,35	0,34	0,32	0,35	0,29	0,31	0,30	0,30	0,26
Languedoc-Roussillon	1,51	1,10	0,64	0,23	0,25	0,19	0,14	0,20	0,22	0,20	0,17	0,14
Limousin	4,17	0,75	0,69	0,26	0,44	0,30	0,29	0,34	0,23	0,20	0,29	0,19
Lorraine	1,86	0,69	0,53	0,49	0,47	0,38	0,40	0,33	0,35	0,35	0,33	0,37
Midi-Pyrénées	0,41	0,65	0,76	0,21	0,21	0,20	0,19	0,19	0,19	0,16	0,13	0,11
Nord-Pas de calais	0,67	0,36	0,40	0,22	0,32	0,19	0,22	0,20	0,25	0,35	0,23	0,21
Basse-Normandie	1,67	0,55	0,60	0,31	0,40	0,29	0,31	0,32	0,32	0,33	0,29	0,25
Haute-Normandie	1,64	0,63	0,40	0,18	0,21	0,23	0,25	0,26	0,34	0,34	0,24	0,24
Pays de la Loire	6,27	0,82	0,37	0,26	0,23	0,15	0,16	0,17	0,18	0,19	0,21	0,25
Picardie	0,81	0,35	0,46	0,12	0,28	0,27	0,26	0,39	0,49	0,44	0,39	0,40
Poitou-Charentes	0,66	0,26	0,34	0,24	0,29	0,33	0,23	0,26	0,32	0,29	0,25	0,23
PACA	0,23	0,34	0,43	0,41	0,17	0,18	0,14	0,22	0,38	0,26	0,26	0,20
Rhône-Alpes	0,46	0,49	0,57	0,25	0,24	0,16	0,18	0,16	0,16	0,18	0,18	0,16
Ile-de-France	0,80	0,59	0,31	0,10	0,18	0,16	0,16	0,17	0,17	0,17	0,17	0,18
Métropole (sans la Corse)	0,70	0,45	0,44	0,19	0,24	0,20	0,20	0,21	0,23	0,23	0,21	0,20

Source : DGCL, ministère de l'Intérieur. Calculs de l'auteur. Les données en gras sont celles des régions gouvernées par un exécutif de gauche.

Entre 1986 et 1998, le ratio investissement de la région Limousin est supérieur à la moyenne nationale. C'est partiellement aussi le cas pour la région Nord-Pas de Calais. Il n'est pas possible d'en tirer la conclusion que les régions de gauche investissent davantage dans les lycées que ne le font les régions de droite, dans la mesure où les ratios d'investissement d'un certain nombre d'entre elles sont aussi très supérieurs à la moyenne métropolitaine. C'est le cas notamment de l'Alsace, de la Bretagne, de la Lorraine et de la Basse-Normandie.

Entre 1998 et 2004, la variable partisane ne paraît pas non plus particulièrement pertinente, dans la mesure où les régions de gauche, comme celles de droite, ont des ratios d'investissement qui se trouvent situés au-dessus de la moyenne métropolitaine (le Nord-Pas de Calais, la Haute-Normandie, Provence-Alpes Côte d'Azur pour la gauche, Alsace, Bourgogne, Franche-Comté, Basse-Normandie, notamment, pour la droite) comme en dessous (Centre, Midi-Pyrénées ou l'Île de France pour la gauche, Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Languedoc-Roussillon ou Bretagne pour la droite).

On a donc un premier élément de démonstration de l'idée selon laquelle la politisation non-partisane des politiques régionales se traduit par l'absence d'effets de la couleur politique des gouvernements régionaux sur leurs politiques publiques.

3) La couleur politique des gouvernements régionaux ne permet pas de rendre compte de leurs politiques d'éducation

Pour poursuivre cette démonstration, on s'intéresse maintenant aux dispositifs d'action publique eux-mêmes, tels qu'ils sont élaborés par les conseils régionaux. Il semble que la politisation fonctionnelle de l'intervention des gouvernements régionaux contribue à les expliquer très largement. Les prises de position des gouvernements régionaux à l'égard de la manière de définir leurs politiques éducatives permettent de rendre compte des différences observées dans les dispositifs régionaux. De manière générale, comme pour le montant des dépenses régionales d'éducation, l'affiliation partisane des gouvernements régionaux ne se reflète pas dans les politiques publiques conduites. On va montrer qu'elle possède toutefois un certain pouvoir explicatif sur une

période limitée pour ce qui est du soutien à l'enseignement privé et de la gratuité des manuels scolaires.

a) Un effet des partis sur les politiques de soutien à l'enseignement privé et de gratuité des manuels scolaires ?

Lorsque l'on part des politiques publiques régionales d'éducation, deux de leurs versants paraissent refléter un effet propre de la couleur politique des partis au gouvernement.

Considérons d'abord les politiques de soutien à l'enseignement privé. Pendant les premières années de la décentralisation, il semble bien que les régions de droite aient conduit des politiques plus favorables à l'enseignement privé, tandis que les régions de gauche s'y refusent alors. La situation a ensuite évolué. Les exécutifs de droite comme ceux de gauche ont mis en place des politiques de soutien. C'est ce que montre la comparaison de plusieurs régions.

La Basse-Normandie (UDF jusqu'en 2004) adopte une position de soutien fort à l'enseignement privé dans le cadre de son action publique :

« Pour ce qui concerne l'enseignement privé, le conseil régional a toujours respecté la loi (...). Mais il a eu une interprétation large de la notion d'équipement. La loi interdisait aux collectivités de participer au financement de la construction de capacités d'accueil. Le conseil régional, dans le cas de construction, finançait à 100 % les équipements. Par exemple, les laboratoires scientifiques, mais dans ce cas-là, on ne vérifiait pas s'il y avait les murs ou pas » (Entretien n°8).

Il est plus modéré en Provence-Alpes Côte d'Azur (UDF jusqu'en 1998) :

« Les établissements du privé étaient donc dotés en fonctionnement selon les mêmes règles que les établissements du public, et la région intervenait sans le financement de l'équipement et de l'investissement (...). La stratégie adoptée par l'exécutif a été assez fine : c'est d'abord l'intention d'intervenir sur le privé qui a été mise en délibération, sans incidence budgétaire. Or il était difficile pour les opposants de s'opposer à quelque chose qui n'avait aucune conséquence budgétaire. Une fois le délai de recours passé, le conseil régional a mis en place des subventions pour le privé » (Entretien n°1).

Ainsi qu'en Limousin (PS) :

« Dans un premier temps, la région ne donnait rien. Mais ce n'était pas une position tenable. Les élus se sont progressivement ralliés à l'idée de financer l'aspect pédagogique et immobilier, si le bâtiment était donné au conseil régional ou à une collectivité plus généralement » (Entretien n°26).

A partir du milieu des années 1990, c'est l'ampleur des différences des politiques de soutien à l'enseignement privé qui permet de distinguer l'action publique des régions. La variable partisane perd en pertinence dans la mesure où, si les deux régions qui s'illustrent par le soutien le plus fort à l'enseignement privé sont la Bretagne (Hatzfeld, 1991 : Fontaine, 1993) et la Basse-Normandie, dans une moindre mesure, toutes deux gouvernées à droite (RPR pour la Bretagne et UDF pour la Basse-Normandie) jusqu'en 2004, les autres régions, dont le soutien s'exerce dans les limites de la loi sans intention de soutien particulier, sont de droite comme de gauche. Pour rendre compte de cette situation, d'autres variables que la variable partisane doivent être prises en compte, en particulier la part des lycéens scolarisés dans l'enseignement privé. Celle-ci est particulièrement importante dans le cas des deux régions citées : environ 40 % en Bretagne sur la période. Finalement, pour rendre compte de l'action régionale en faveur des établissements d'enseignement privé, si la variable partisane présente un certain pouvoir explicatif dans les premières années de la décentralisation, celui-ci disparaît ensuite.

La variable partisane semble avoir exercé un rôle important dans le cas des dispositifs de l'introduction de la gratuité des manuels scolaires. On constate en effet qu'entre 1998 et 2004, la plupart des régions passées à gauche lors des élections régionales de 1998 adoptent une mesure de gratuité des manuels scolaires à la suite de la région Centre. C'est le cas en Ile de France, en Midi-Pyrénées, en Haute-Normandie, en Nord-Pas de Calais et en région Provence-Alpes Côte d'Azur. On pourrait l'expliquer par un processus de diffusion interne aux régions gouvernées à gauche. Comme le souligne en effet la responsable administrative chargée de cette mesure en région Centre, un certain nombre de rencontres de présentation du dispositif ont eu lieu auprès des responsables administratifs des autres régions (Entretien n°21).

Mais on doit aussi remarquer qu'entre 1998 et 2004 certaines régions gouvernées à droite ont aussi adopté un dispositif de gratuité des manuels scolaires. C'est le cas de l'Alsace, de la Bretagne et de Rhône-Alpes. Deux régions gouvernées à gauche, en revanche, n'ont pas adopté de mesure favorisant la gratuité des manuels. Il s'agit de l'Aquitaine et du Limousin. La politisation partisane paraît donc permettre de ne rendre compte que d'une partie de ce qu'on observe, d'autres logiques semblent aussi entrer en jeu, notamment la prise en compte du contexte politique propre à chaque région¹.

L'examen des effets sur les politiques publiques des deux dimensions des politiques régionales d'éducation qui font l'objet dans le cas français d'une politisation partisane contribue à renforcer la démonstration « en positif » de l'hypothèse au centre du chapitre.

**b) 1985 – fin des années 1980 : gérer l'urgence « tout court »
vs. gérer l'urgence et systématiser l'intervention du conseil
régional**

L'étude des effets sur l'action publique des régions de la politisation institutionnelle qui vaut pour une grande partie des politiques conduites permet, pour sa part, de poursuivre la démonstration « en creux » de l'hypothèse. Lorsque l'on considère les politiques publiques conduites par les conseils régionaux, on est amenée à identifier une période durant laquelle est tracée une première ligne de partage de l'action publique conduite, qui rejoint le premier clivage de la politisation institutionnelle. Pendant cette période, qui correspond aux trois premières années de la décentralisation (1986-1988/1989), on constate que certaines régions ne font que « gérer l'urgence » de la situation dégradée des établissements scolaires, tandis que d'autres traitent ces mêmes situations, tout en tentant aussi d'organiser de manière plus systématique l'intervention régionale pour les lycées en formulant des principes, des lignes directrices... Pour étudier de manière plus générale les politiques régionales, on s'intéresse à la politique patrimoniale et à la politique liée aux fonctionnements des établissements des conseils régionaux.

¹ Cf. chapitre 7 aussi.

Cette ligne de partage traverse d'abord les politiques patrimoniales des régions. Bien que toutes les régions aient eu « à gérer l'urgence », celles-ci l'ont fait différemment. Certaines ont repris les actions engagées par les rectorats, au coup par coup, sans que ne soient construits en parallèle des plans d'action plus généraux ou que ne soient mis en place des dispositifs et des procédures d'intervention¹. Dans d'autres régions en revanche, on constate que la gestion de l'urgence s'accompagne, dès les premiers mois, de la formalisation de doctrines devant orienter l'intervention de la nouvelle institution régionale dans le domaine des lycées.

Parmi les régions qui pendant les premières années conduisent une politique patrimoniale « au coup par coup », qui pare au plus pressé et qui suit les recommandations du rectorat, on trouve le Limousin, et la Bourgogne dans une moindre mesure. Les entretiens conduits avec les responsables administratifs de l'époque permettent de le montrer.

En Limousin :

« Pendant les deux ou trois premières années, le conseil régional n'a dépensé que ce que donnait l'Etat. Ce sont les avis du rectorat qui primaient alors. Le conseil régional faisait une opération par an »
(Entretien n°22).

En Bourgogne :

« Dans un premier temps, le conseil régional a géré l'urgence, les mises hors d'eau, les moisissures, la mise en sécurité des ateliers... »
(Entretien n°13).

Dans la région Bourgogne, à partir du milieu des années 1987, l'équipe administrative chargée des lycées a organisé un dispositif de planification des travaux à réaliser dans les établissements.

« Plus tard, sur la base de l'établissement des PV de mise à disposition a été mis en place un dispositif de suivi qui incluait le plan de l'établissement, la liste des problèmes... Ce dispositif de suivi a été établi grâce à la très bonne connaissance des

¹ Cette ligne de partage est largement congruente avec les degrés différents de formalisation des dispositifs d'évaluation de l'état des bâtiments et des coûts de leur remise à niveau, mis en place par les conseils régionaux en 1985-1986.

établissements que les membres du service¹ avaient, due aux visites très nombreuses qu'ils effectuaient sur place. Le travail qu'on faisait était un travail de proximité. Sur cette base étaient établis des plans tri-annuels, couvrant en réalité chacun une dizaine d'années » (Entretien n°13).

Du côté des régions dont, dès les premiers mois du transfert de compétence, les services administratifs ont progressivement élaboré des lignes directrices visant à guider l'action publique régionale pour les lycées, se trouvent la Bretagne, le Centre, la Provence-Alpes Côte d'Azur, le Nord-Pas de Calais et la Basse-Normandie. Les entretiens avec les responsables administratifs de l'époque permettent de l'illustrer.

C'est le cas en Bretagne :

« On a adopté le principe selon lequel des crédits plus réguliers, mais en plus petite quantité par rapport à ce que faisait l'Etat, devaient être attribués aux établissements pour l'entretien et la rénovation de leurs bâtiments. Ça a vraiment été une révolution (...). La politique bretonne pouvait apparaître électoralement moins payante pour les élus, mais elle l'est au fond bien plus (...). Cette politique a été indiscutablement appréciée par les établissements » (Entretien n°27).

« Il y avait une volonté de lisibilité des chantiers, qui s'inscrivaient dans les grandes priorités régionales, la sécurité, les ateliers, les salles scientifiques... » (Entretien n°31).

Mais aussi en région Centre :

« On est parti de l'idée selon laquelle les choses les plus urgentes pour une communauté scolaire sont souvent subjectives et pas objectives. C'est pourquoi on a demandé aux chefs d'établissement de faire chacun une liste hiérarchisant leurs besoins, en s'entourant des personnes compétentes (...). Ça a été une émanation de la communauté éducative (...). Par cette démarche, on visait à faire adopter le changement d'interlocuteur. Il y avait une réelle réflexion stratégique derrière cela » (Entretien n°16).

En Basse-Normandie aussi, on constate que les lignes directrices ont été élaborées pendant les toutes premières années ayant suivi le transfert des lycées aux régions :

¹ Ce service était en partie composé de personnels techniques, car les élus avaient refusé que les services techniques de l'Etat (DDE, DDA) ne soient utilisés par le conseil régional.

« Pendant deux ans, de 1986 à 1988, le conseil régional avait paré au plus pressé, en continuant les travaux lancés par le rectorat. Pendant ces deux années ont aussi été élaborées les théories devant guider l'action du conseil régional en matière de programmation des formations, de construction et de rénovation des lycées... » (Entretien n°6).

Comme en Provence-Alpes Côte d'Azur :

« Durant les toutes premières années, on a aussi constaté des disparités importantes de fonctionnement entre les établissements. Certains, du fait de fermeture de filières, avaient des bâtiments en surnombre... En 1989 a ainsi été adopté le Plan Qualité qui définissait les caractéristiques que les bâtiments, anciens ou neufs, devaient présenter : tant de m² par salle de classe, tant de salle informatique... Ce plan a été élaboré avec les corps d'inspection. Il a été présenté dans les conseils d'administration de tous les établissements (...) Après que le Plan qualité ait été adopté, les projets de réhabilitation ont été définis dans le cadre des lycées réussite, lancé le 10 juillet 1989, et voté aussi par la gauche. En toute transparence, à l'avance, chaque établissement savait à quoi il pouvait s'attendre. Le Plan Qualité a changé la représentation que les enseignants pouvaient avoir d'un élu de droite s'impliquant dans le domaine éducatif » (Entretien n°1).

Une première ligne de partage peut donc être identifiée lorsque l'on s'intéresse aux politiques patrimoniales conduites par les conseils régionaux pendant les toutes premières années de la décentralisation. La même ligne de partage peut être identifiée lorsque l'on se concentre sur les politiques régionales d'allocation des dotations de fonctionnement aux établissements. Elle permet de distinguer les régions qui, sur cette période, ont simplement repris les critères des rectorats, de celles qui en ont critiqué le manque de systématicité et qui ont tenté d'y remédier, tout en mettant en avant l'implication de la région dans le secteur éducatif. Les entretiens conduits avec les responsables administratifs en poste à l'époque permettent de le présenter.

Du côté des régions qui ont adopté sans révision les critères d'attribution des dotations de fonctionnement du rectorat, on trouve la Bourgogne et le Limousin.

En Bourgogne :

« Dans un premier temps, on a suivi ce que faisait le rectorat, puis on a abondé les dotations des établissements qui avaient

systématiquement besoin de rallonges de fin d'année » (Entretien n°13).

En Limousin :

« Pendant les premières années, les dotations de fonctionnement auparavant calculées par le rectorat ont simplement été actualisées » (Entretien n°22).

Du côté des conseils régionaux dont les services ont tenté de systématiser ses critères d'attribution, on trouve la Bretagne, le Centre, la Provence-Alpes Côte d'Azur, le Nord-Pas de Calais et la Basse-Normandie.

C'est le cas en Bretagne, où l'accent est mis sur la transparence des critères d'attribution des dotations de fonctionnement et sur l'égalité de traitement entre les établissements scolaires :

« Pour ce qui est du fonctionnement des établissements, une seule personne au rectorat s'en occupait. Aucun critère d'attribution n'était fixé, cela se faisait un peu à la tête du client. On a voulu mettre fin à ce type de procédé. Très rapidement ont été mis en place des principes : d'abord un principe de transparence. Chaque établissement avait le droit de connaître les critères d'attribution, et ce que touchaient les autres établissements en matière de fonctionnement. Unanimement apprécié (...). Notre deuxième principe a été d'affirmer qu'à missions comparables, les moyens allaient devenir comparables. On a donc rassuré les lycées les mieux dotés en leur disant que pas de diminution, mais qu'il y aurait un plafonnement pendant un certain temps de leur dotation de fonctionnement, jusqu'au rattrapage des autres. Le principe était donc celui d'une forme d'égalité de traitement : à besoins égaux, dotations de fonctionnement égales. Unanimement apprécié. Le troisième principe a été un peu plus dur à faire admettre : investissement régulier pour le fonctionnement et pas par gros à-coups » (Entretien n°27).

En région Centre aussi, une réflexion a été conduite sur les critères d'attribution des dotations de fonctionnement aux établissements. Elle a notamment conduit à une augmentation de 10 % pour rendre explicite l'intervention de la région aux yeux des chefs d'établissement :

« Lorsque je me suis intéressée en 1985 à la répartition des dotations de fonctionnement réalisée par le rectorat, je me suis rendu compte

que la personne qui en était en charge fondait son pouvoir sur les contraintes qu'il faisait peser sur les chefs d'établissement, et que la grille des critères de répartition n'était pas très fiable. Si le conseil régional avait continué dans la même lignée, sa politique aurait été très impopulaire. Pour lui faire gagner en popularité, on a décidé d'abonder de 10 % les dotations de fonctionnement, et d'isoler ces 10 % dans une ligne budgétaire à part, de sorte qu'elle soit identifiable et qu'elle soit identifiée pour autre chose que des charges incompressibles (...). En augmentant les dotations de fonctionnement, on a non seulement démontré que les crédits d'Etat étaient insuffisants, mais on a aussi permis une identification de la générosité de la région pour des sommes au total pas très élevées » (Entretien n°16).

Le travail sur ces dotations en Nord-Pas de Calais relève pour partie de la même analyse :

« Pour ce qui est des critères d'attribution de la dotation de fonctionnement, on a pour partie repris les critères du rectorat (...). Mais en 1985, on a mis en place une autre modulation de la partie de la dotation qui se fait par élève. On a augmenté cette partie-là de la dotation. Pour montrer que la région était là, et aussi dans la perspective des élections régionales de mars 1986, les premières au suffrage universel direct (...). L'augmentation de cette partie-là s'est élevée à 20 % de ce que mettait l'Etat. L'autre partie de la dotation, liée au fonctionnement des bâtiments stricto sensu, elle, a augmenté seulement en suivant les règles habituelles d'indexation » (Entretien n°9).

En Provence-Alpes Côte d'Azur, enfin, est aussi critiqué le manque de systématicité des critères d'attribution des dotations de fonctionnement du rectorat. Ils ont été systématisés et une péréquation des montants entre les établissements a été mise en place :

« En parallèle, on s'était rendu compte que les dotations de fonctionnement étaient attribuées en fonction assez largement de l'entregent des proviseurs, de leur appartenance à tel syndicat plutôt qu'à tel autre... plutôt qu'en fonction de critères objectifs liés à la superficie des locaux, à la qualité de l'isolation, à la vétusté... On a donc décidé dès 1987 de créer des critères pour l'attribution des dotations de fonctionnement. Ils ont été soumis à l'ensemble des syndicats. Ils dépendaient de la superficie des terrains bruts, des consommations d'eau, d'énergie, de matière d'œuvre (à fournir dans le cas des lycées techniques et professionnels), du débroussaillage à faire en fonction de la zone... Tous ces critères formaient un

polynôme complexe adopté par les CA des établissements. Bien sûr, il est apparu que certains étaient sous-dotés (le rattrapage s'est fait en 2 ans) et que d'autres étaient au contraire sur-dotés (pendant 4 ou 5 ans, leur dotation de fonctionnement n'a pas été augmentée). Le fait que les critères aient été explicités, rendus transparents a été une mesure d'apaisement : les proviseurs et les intendants savaient à quoi s'attendre » (Entretien n°1).

Ainsi, lorsque l'on considère à la fois les politiques patrimoniales et les politiques d'allocation des dotations de fonctionnement aux établissements entre 1986 et 1988-1989, on trouve, d'une part, les régions qui agissent au coup par coup, poursuivant en partie les travaux engagés par les rectorats avant le transfert des lycées, et reprenant les critères d'attribution des dotations de fonctionnement aux lycées (Limousin, Bourgogne). D'autre part, se situent les régions qui initient de premiers travaux, tout en élaborant des lignes directrices de l'intervention ultérieure du conseil régional (la Bretagne, le Centre, la Provence-Alpes Côte d'Azur, le Nord-Pas de Calais et la Basse-Normandie). Cette ligne de partage dans les politiques régionales d'éducation rejoint le premier clivage de la politisation par les acteurs politiques régionaux de l'intervention régionale en matière de lycées. Sur cette première période, les politiques régionales ne peuvent être ordonnées sur un axe droite / gauche.

Sur la période qui suit, à partir du début des années 1990, on constate que les différences dans les politiques patrimoniales et les politiques d'attribution des dotations de fonctionnement aux établissements s'atténuent.

Lorsque l'on s'intéresse aux politiques patrimoniales des régions, il apparaît que le Limousin, qui était la seule à ne pas l'avoir fait à la fin des années 1980, met elle aussi en place des lignes directrices de son intervention. De plus, au cours des années 1990, les conseils régionaux développent les thématiques à propos desquelles ils formulent des principes d'intervention : les centres de documentation et d'information (Bretagne, Centre, Limousin, Bourgogne, Provence-Alpes Côte d'Azur), la polyvalence des espaces (Bretagne), le câblage des bâtiments scolaires (Centre), l'acquisition du mobilier (Bourgogne), la localisation des établissements (Bretagne, Centre), les internats (Centre, Limousin), l'enseignement des langues (Bretagne, Centre, Limousin, Bourgogne).

Pour ce qui est des dotations de fonctionnement, la quasi-majorité des régions a refondu les critères d'attribution des rectorats au cours des années 1990. C'est le cas en Bourgogne :

« En arrivant [en 1997], j'ai lancé une refonte des critères d'attribution de la dotation de fonctionnement (...). L'un des principes de cette refonte était de prendre en compte les fonds de réserve des établissements, d'une part, et de les convaincre de ne pas en avoir, d'autre part (...). Par cette refonte, il s'agissait de mieux ventiler les crédits, mais il s'agissait aussi de réfléchir sur les critères eux-mêmes. Par exemple, en introduisant le critère 'volume', car le chauffage d'une pièce où le plafond est à 2 m ne coûte pas la même chose que pour une pièce où le plafond est à 6 m » (Entretien n°15).

Seule la région Limousin n'a pas opéré de refonte de fond :

« On essaie de refondre les critères d'attribution des dotations de fonctionnement, mais on n'y arrive pas. L'objectif serait notamment de parvenir à intégrer le fait que si un lycée fait des efforts pour conduire des projets écolos, le conseil régional lui donne un coup de pouce » (Entretien n°25).

Les conseils régionaux qui avaient entrepris pendant la première période déjà de refondre ces critères d'attribution des dotations de fonctionnement aux établissements poursuivent cette démarche au cours des années 1990. C'est le cas en Bretagne, qui continue l'égalisation des dotations selon les types de lycée, comme en Provence-Alpes Côte d'Azur et en région Centre par exemple, qui mettent en place une nouvelle refonte au milieu des années 1990.

Cet effacement des différences dans le type de politiques conduites par les conseils régionaux correspond à l'effacement du premier clivage de politisation que l'on notait précédemment.

c) Début des années 1990-2004 : un clivage glissant autour des actions éducatives

Toutefois, pendant les années 1990 et au début des années 2000, on note la consolidation progressive d'une deuxième ligne de partage des politiques régionales d'éducation. Celle-ci permet de distinguer les régions qui élaborent et mettent en œuvre

des dispositifs d'action publique hors compétences, de celles qui s'y refusent. Ces dispositifs d'action éducative concernent l'aide aux voyages scolaires, le soutien aux projets d'établissement, ou encore l'aide à l'acquisition des équipements individuels et des manuels scolaires. Plus exactement, cette ligne de partage se déplace dans le temps et change d'objet : si pour un dispositif d'action éducative donné on note, dans un premier temps, l'existence de cette ligne de partage dans les politiques conduites par les régions, celle-ci s'estompe ensuite pour être observée à l'occasion d'un autre dispositif. Le chapitre 7 développe cet aspect et en propose une explication.

Ainsi, lorsque l'on s'intéresse à l'action publique conduite par les conseils régionaux en matière d'éducation, il apparaît que celle-ci est loin de présenter l'homogénéité qui, pour certains, caractérise les politiques publiques infranationales (Arnaud, Le Bart, Pasquier : 2006 ; Douillet, 2003). On a vu que les lignes de partage, ou inversement les regroupements, que l'on peut opérer dans les politiques régionales au long de la période étudiée ne reposent pas, de manière générale, sur la couleur politique des gouvernements régionaux. Il n'est pas possible d'identifier des politiques régionales d'éducation de droite ou de gauche, à l'exception du soutien à l'enseignement privé pendant les premières années de la décentralisation et de la politique de gratuité des manuels scolaires entre 1998 et 2004. En revanche, on peut caractériser l'action publique régionale selon la manière dont les exécutifs régionaux ont pensé la prise en charge de leurs compétences sur les lycées, dans le cadre de la politisation institutionnelle de leur intervention en matière éducation.

L'étude du cas français participe donc à la fois à la démonstration « en creux » et « en positif » de l'hypothèse au centre du chapitre. Lorsque l'intervention des conseils régionaux est politisée en termes partisans, on note effectivement que la couleur politique du gouvernement régional exerce un effet sur la politique conduite. En revanche, lorsque leur intervention est politisée en termes institutionnels, la couleur politique de l'exécutif n'a pas d'effet sur leur action publique. La politisation partisane, c'est-à-dire des intérêts partisans au centre des mobilisations des conseils régionaux pour intervenir dans le domaine de l'éducation, semble donc bien être une condition importante pour que la couleur politique des gouvernements régionaux produise un effet sur les politiques régionales.

4) Politisation institutionnelle, production d'intégration territoriale et effets des partis sur les inégalités régionales

Pour terminer la démonstration de l'hypothèse du chapitre dans le cas français, il reste à caractériser les effets de la couleur politique des gouvernements régionaux sur l'intégration et les inégalités territoriales.

On a montré que la majeure partie des politiques régionales d'éducation ne peut pas être expliquée par l'affiliation partisane des gouvernements régionaux : elle n'exerce pas d'effet dans la phase d'élaboration de l'action publique. Dans ces cas-là, par conséquent, la couleur politique des régions n'exerce aucun effet ni sur la production d'intégration territoriale, ni sur les inégalités régionales.

Sur deux dimensions des politiques régionales, en revanche, on a montré que la couleur politique des gouvernements régionaux exerce un effet sur les politiques conduites : le soutien à l'enseignement privé, pendant les premières années de la décentralisation, et les mesures de gratuité des manuels scolaires à la fin de la période étudiée.

Dans ces deux cas, on a vu que les préférences normatives et des canaux de diffusion internes aux partis, en l'occurrence au parti socialiste, semblent expliquer l'effet exercé par l'affiliation partisane lors de la phase d'élaboration de l'action publique. Pour ces deux politiques publiques, il semble bien que le système national partisan produise de l'intégration territoriale en liant ensemble l'élaboration de l'action publique des régions gouvernées par un même parti. Mais cette intégration n'est que partielle, dans la mesure où elle ne concerne que les régions gouvernées à droite, pour le soutien à l'enseignement privé dans les premières années de la décentralisation, et les régions gouvernées à gauche pour la gratuité des manuels scolaires entre 1998 et 2004. Elle est partielle, de plus, parce que certains facteurs politiques propres à chaque région peuvent entrer en jeu, qui peuvent amoindrir ou annihiler les effets de l'affiliation partisane. C'est ainsi que toutes les régions de gauche ne mettent pas en place la gratuité des manuels scolaires entre 1998 et 2004.

Pour ce qui est des effets sur les inégalités régionales de la couleur politique des gouvernements régionaux, là où celle-ci exerce un effet sur les politiques conduites, on peut montrer qu'ils conduisent à une certaine diminution. Plus exactement, comme on l'a

montré dans le cas allemand, on constate une diminution des disparités des dispositifs régionaux entre les régions gouvernées par un même parti, mais cela ne signifie pas que les dispositifs soient identiques d'une région à une autre. Le cas des mesures de gratuité des manuels scolaires permet de l'illustrer. La plupart des régions de gauche ont mis en place ces mesures entre 1998 et 2004, mais les dispositifs présentent certaines différences dans les conditions d'éligibilité, la générosité et les modalités d'attribution de l'aide.

Tableau V-10 : Les dispositifs de gratuité des manuels scolaires dans les régions de gauche entre 1998 et 2004

Régions	Niveau de la dotation et conditions d'attribution	Modalités retenues
Centre	160 euros pour les sections d'enseignement général et technologique 90 euros pour les sections d'enseignement professionnel (114 euros en cas de 1 ^{ère} dotation)	Dotation aux établissements
Ile de France	150 euros pour les élèves de l'enseignement général, technologique et professionnel, sans conditions de ressources	Dotation aux établissements
Midi-Pyrénées	80 euros pour les élèves de seconde, 60 euros pour les 1 ^{ères} et terminales quelles que soient les sections	Chéquier lecture pour les élèves
Nord-Pas de Calais	35 euros par élève	Chéquier livre pour les élèves
Haute-Normandie	55 euros pour les élèves de seconde, 40 euros pour les autres classes	Carte à puce
PACA	160 euros par lycéen de l'enseignement général et technologique et 107 euros par lycéen de l'enseignement professionnel pour la 1 ^{ère} acquisition 38 euros par lycéen de l'enseignement général et technologique et 23 euros par lycéen de l'enseignement professionnel pour le renouvellement des équipements	Dotation aux établissements

Source : (ARF, 2004)

Par conséquent, le cas français a permis de démontrer l'hypothèse au centre du chapitre « en négatif » comme « en positif ».

Conclusion du chapitre 5

Ce chapitre s'est concentré sur les effets de la couleur politique des gouvernements régionaux sur la production d'intégration territoriale et d'inégalités régionales. Il s'est attaché à identifier les conditions dans lesquelles celle-ci exerce un effet sur l'élaboration de l'action publique régionale, et peut ainsi conduire à la production d'intégration territoriale.

On a montré que l'affiliation partisane des gouvernements régionaux peut produire de l'intégration territoriale partielle et une certaine réduction des inégalités régionales, lorsque les acteurs politiques régionaux placent un intérêt partisan au centre de leurs mobilisations pour intervenir dans le domaine d'action publique considéré. L'intégration territoriale produite est partielle, d'abord parce qu'elle ne concerne que les régions gouvernées par un même parti, et ensuite, parce que des facteurs politiques propres à chaque région peuvent intervenir et minorer l'effet exercé par l'affiliation partisane. Dans ce cas, on a souligné que les politiques des régions partageant une même affiliation partisane présentent plus de similarités entre elles que par rapport à celles gouvernées par un autre parti politique.

La comparaison des cas français et allemand a permis une double démonstration de ce résultat, lorsque l'intérêt partisan est présent et lorsqu'il est absent. En Allemagne en effet, les politiques scolaires régionales font largement l'objet d'une politisation partisane, l'intérêt partisan étant souvent au cœur des mobilisations des gouvernements régionaux pour exercer leurs compétences éducatives. En France en revanche, à l'exception de deux dimensions qui ont été étudiées, les politiques régionales d'éducation font l'objet d'une politisation institutionnelle par les exécutifs régionaux. Dans ce cas, l'intérêt à se mobiliser n'est pas partisan, mais institutionnel, et renvoie à la définition de l'intervention des conseils régionaux dans le secteur de l'éducation.

Ce chapitre a donc alimenté l'analyse de la production d'intégration territoriale par les politiques des gouvernements régionaux. L'intégration territoriale peut être produite lorsque ces politiques incluent, lors de leur phase d'élaboration, certains éléments des cadres cognitifs, des processus de diffusion d'idées et de dispositifs d'action publique internes aux partis politiques nationaux.

VI - Chapitre 6 – La coordination des politiques régionales au sein d’organismes dédiés

Lorsque l’on travaille sur la production d’intégration territoriale par les politiques régionales en s’intéressant à l’Allemagne, on est amenée à soulever la question de la coordination de ces politiques décidée collectivement par les gouvernements régionaux au sein d’organismes (*Selbstkoordinierung*), comme la Conférence des ministres de l’éducation (*KMK*).

L’existence de ces organismes dédiés à la coordination des politiques régionales, qui paraissent constituer un dispositif d’intégration territoriale, soulève quelques questions pour qui s’intéresse à leurs effets sur la production d’intégration territoriale et les inégalités régionales. La première concerne les conditions et la manière dont ils produisent effectivement de l’intégration territoriale, ainsi que les versants des politiques régionales concernées par leur intervention. Cette question se pose par rapport à la littérature qui tend à supposer que les gouvernements régionaux ont plutôt intérêt à ne pas coordonner leurs politiques, afin de préserver leur autonomie d’élaboration de l’action publique. Cette absence d’intérêts *a priori* des gouvernements régionaux à coordonner leurs politiques régionales est confirmé par le cas français, où il n’existe pas d’organisme qui poursuive un but de coordination des politiques régionales, ou qui en produise de fait, comme le précise l’encadré VI.1. Ce chapitre porte donc sur le cas allemand. La seconde question que soulève l’existence de la *KMK* porte sur ses effets sur l’élaboration de l’action publique de chacune des régions et, ainsi, sur ses effets sur les inégalités régionales.

Afin de répondre à ces questions, l’analyse est centrée sur les mobilisations collectives et individuelles des régions, ainsi que sur les interventions d’entrepreneurs qui s’adressent à la *KMK*. Cela a conduit à formuler l’hypothèse suivante : l’auto-régulation des régions et l’existence d’organismes de coordination de leurs politiques scolaires peuvent conduire à la production d’intégration territoriale, et à une certaine réduction des inégalités régionales, lorsque l’intérêt collectif des régions à coordonner leurs politiques scolaires dépasse leurs intérêts individuels à conserver le maximum d’autonomie dans l’élaboration de ces politiques.

Pour démontrer cette hypothèse, on a construit le mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-régulation des régions. Ce mécanisme s'attache à rendre compte de la structure de la coordination produite par la *KMK* depuis 1969, et à proposer un cadre général de compréhension de ses caractéristiques. Afin de construire notre argument, nous nous sommes principalement appuyées sur des données de seconde main, principalement des travaux sur des décisions particulières, que nous avons réexaminés à l'aune des questions au centre de ce chapitre.

Le mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-régulation peut être décomposé en trois temps. Le premier temps est composé des interventions d'entrepreneurs auprès de la *KMK*, afin d'intervenir sur l'élaboration des politiques scolaires des régions (A). Le deuxième temps est celui de l'inscription à l'agenda de la *KMK* de certaines des revendications portées par ces entrepreneurs. Cela nous amène à définir les conditions dans lesquelles les régions définissent collectivement un intérêt à coordonner leurs politiques (B). Le troisième temps du mécanisme est celui des négociations entre les régions au sein de la *KMK*, et celui de ses effets sur l'intégration et les inégalités territoriales (C).

Encadré VI-1 : L'Association des Régions de France (l'ARF) et son intervention dans le domaine scolaire

Le cas français n'est pas étudié dans ce chapitre. Il y a plusieurs raisons à cela. La première est que nous n'avons pas pu recueillir d'informations systématiques sur l'activité de l'ARF et des organismes de représentation des régions qui l'ont précédée (ANER, APCR). Les données que nous avons recueillies ont été exploitées dans la partie 2. De plus, aucun travail n'a été produit sur cette association d'élus, et compte-tenu des particularités liées à l'échelon régional, il n'était pas envisageable d'y appliquer, sans plus d'éléments empiriques, les conclusions des travaux sur la représentation des communes ou des conseils généraux (Le Lidec, 2001 ; Petaux, 1994).

La deuxième raison est plus substantielle. Lors des entretiens conduits avec les responsables de l'éducation des conseils régionaux sur la période étudiée, la question de réunions de l'ARF et de ses activités a été soulevée. En dehors des phases de mobilisation collective qui ont été étudiées dans les chapitres 3 et 4, les enquêtés ont présenté de manière largement univoque la teneur des réunions de l'ANER/ APCR/ ANER. Selon eux, il s'agissait de réunions où les responsables et leurs collaborateurs discutaient des problèmes rencontrés et des solutions qu'ils envisageaient, ainsi que de certains des dispositifs qu'ils introduisaient. Le terme « forum de discussions » est revenu à de nombreuses reprises. Les enquêtés ont aussi souligné qu'il s'agissait lors de ces réunions « de faire beau », c'est-à-dire de présenter sous un jour valorisant l'action entreprise dans les conseils régionaux. Aucun des éléments collectés lors des entretiens sur les sept régions sur lesquelles on a travaillé n'ont ni indiqué, ni suggéré, que les associations successives de représentation des régions ont joué un rôle dans la coordination des politiques régionales. Une enquête empirique portant spécifiquement sur l'ANER/ l'APCR/ l'ARF, à partir de leurs archives par exemple, pourrait permettre de documenter plus précisément ce constat.

A) Des entrepreneurs divers qui s'adressent à la KMK

Entre 1969 et 2004, des entrepreneurs divers adressent leurs revendications à la *KMK*¹ et tentent d'intervenir sur l'élaboration des politiques scolaires des régions se tournent vers cet organisme, qui vise à coordonner certains de leurs versants². Les interventions de ces entrepreneurs constituent le premier temps du mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-régulation des régions. Ils peuvent être définis comme des acteurs portant des propositions, qui « *investissent leur temps, leur énergie et leurs ressources pour promouvoir une alternative, en échange du bénéfice qu'ils anticipent* » (Ravinet, 2004 : 221). On s'intéresse en particulier aux syndicats enseignants et aux représentants des présidents d'université, aux côtés du gouvernement fédéral (Raschert, 1980 ; Fuchs, 2004 ; Leschinsky, 2003). Ces entrepreneurs se distinguent les uns des

¹ Les tentatives d'influence sur les politiques scolaires de chacune des régions allemandes sont étudiées dans le chapitre 7.

² Cf. chapitre 2, encadré n°II.3.

autres par le type de revendications qu'ils portent, mais aussi par leurs ressources et leurs modes d'accès à la *KMK*.

1) Les entrepreneurs de l'unification des systèmes scolaires régionaux

Certains entrepreneurs semblent avoir pour point commun de défendre auprès de la *KMK*, sur la période étudiée, des revendications, qui portent sur l'unification des systèmes scolaires, de certains de leurs versants ou de manière plus générale. C'est le cas du gouvernement fédéral et des représentants des présidents d'université (*Westdeutsche Rektorenkonferenz, WRK*, puis à partir de 1990, la *Hochschulrektorenkonferenz, HRK*).

a) Le gouvernement fédéral : un entrepreneur de l'unification des systèmes scolaires dans les années 1970 et au début des années 1990 et 2000

La partie 2 a étudié les périodes auxquelles le gouvernement fédéral s'est mobilisé pour intervenir sur les politiques scolaires des régions. Dans les années 1970, et au début des années 1990 et 2000, il s'est mobilisé en faveur de l'unification des systèmes scolaires régionaux de deux manières. La première peut être identifiée dans les mobilisations du début des années 1970 : le gouvernement défend l'introduction généralisée d'un type d'école, peu développé à l'époque, la *Gesamtschule*. Cette proposition vise à abandonner la segmentation ternaire des systèmes scolaires, dans l'ensemble des régions. De plus, à la fin des années 1970, par la publication du rapport de 1978, comme au début des années 1990 au moment de la réunification, et au début des années 2000 après la publication des premiers résultats de PISA, le gouvernement s'est aussi mobilisé en faveur de l'unification. Celle-ci prend alors la forme d'une demande de révision de la répartition des compétences formelles à son profit, mais aussi celle de cadres nationaux, permettant d'éviter certaines différenciations régionales jugées négativement.

Dans ce but, le gouvernement fédéral a mobilisé des ressources juridiques, à savoir son interprétation des clauses générales de la Loi fondamentale. Au début des années 2000, il utilise un tout autre type de ressource, des ressources de savoir. Selon les

périodes, la Fédération a utilisé comme moyen d'action le *lobbying* et la publicisation, en tout premier lieu par la publication de rapports¹.

b) Les présidents d'université : des entrepreneurs de l'uniformisation des enseignements dans les dernières classes du *Gymnasium*

Un deuxième entrepreneur défend l'unification des systèmes scolaires dans ses revendications à la *KMK* sur la période étudiée. Il s'agit de l'instance de représentation des présidents d'université (*WRK* puis *HRK*). Sur la période étudiée, elle a rassemblé l'immense majorité des présidents d'université² (Fuchs, 2004). Plus exactement, la *WRK* puis la *HRK* peuvent être compris comme des entrepreneurs de l'uniformisation des enseignements dans les dernières classes du *Gymnasium*. L'étude précise du traitement par la *KMK* des questions relatives au *Gymnasium* que développe Hans-Werner Fuchs dans son habilitation à diriger des recherches permet en effet de montrer que les représentants des présidents d'université ont revendiqué la standardisation des formations qui conduisent les élèves à l'université (2004). Ils sont intervenus depuis les années 1960 pour limiter au maximum la différenciation des enseignements dispensés en *Gymnasium* dans les différentes régions, et en particulier dans les deux dernières classes où le baccalauréat est préparé (*gymnasiale Oberstufe*) (Fuchs, 2004). Tout au long de la période, la *WRK* et la *HRK* ont ainsi vivement critiqué les variations régionales des formations en *Gymnasium* et ont plaidé pour un renforcement de la coordination des régions pour ce qui est enseignements au *Gymnasium*.

En parallèle, la *WRK* puis la *HRK* interviennent auprès de la *KMK* pour limiter la diversification des sections du baccalauréat conduisant à l'université. Elles sont en particulier intervenues pour empêcher l'accès des bacheliers des sections professionnelles à l'université. Les représentants des présidents d'université soutiennent en effet que « *La diversification des voies vers le baccalauréat s'accompagne de l'affaiblissement de la place des disciplines centrales pour l'obtention de ce diplôme* » (Fuchs, 2004 : 206). Leur discours s'amende progressivement, compte-tenu des prises de décision de la *KMK*, qui

¹ Cf. chapitres 3 et 4.

² En 2010 ainsi, cette instance rassemblait les présidents des universités où sont scolarisés 96 % des étudiants allemands. Site de la *HRK*, consulté le 15 mars 2010.

élargit le nombre de matières proposées à l'enseignement en *Gymnasium*. « Ils insistent en outre sur la définition d'un programme obligatoire et précis, centré sur les disciplines. Cela permettrait [selon eux] la constitution d'une solide culture générale et constituerait la meilleure préparation possible aux études supérieures dans chacune de ces matières » (Fuchs, 2004: 207). L'unification dont les représentants d'université se font les entrepreneurs prend donc dans ce cas la forme de la limitation, dans l'ensemble des régions, des sections du baccalauréat qui ouvrent la possibilité d'étudier à l'université¹.

Pour porter leurs revendications auprès de la *KMK*, la *WRK/HRK* semble disposer de ressources organisationnelles importantes et recourir à de modes d'action diversifiés. S'il n'existe pas de sessions communes de travail entre la *KMK* et la *WRK/HRK*, et si la *KMK* ne participe pas aux sessions de la *WRK*, le Plenum de la *WRK* décide, au milieu des années 1970, de la mise en place d'une commission permanente Ecole/ Université qui traite de la réforme des classes supérieures du *Gymnasium* qui est en cours à l'époque, ainsi que des voies d'accès à l'université et de la formation des enseignants du secondaire. De plus, Hans-Werner Fuchs montre qu'il existe une communication assez forte entre la *KMK* et la *WRK/HRK* par l'intermédiaire de leurs comités de travail, mais aussi au niveau de leurs présidences respectives (2004). Il montre ainsi que les décisions de la *KMK* concernant l'*Abitur*, le *Gymnasium*, l'accès à l'université ou la formation des profs ne sont pas prises sans concertation avec la *WRK/HRK*.

Les entrepreneurs de l'unification des systèmes scolaires qui s'adressent à la *KMK* sur la période étudiée présentent donc le point commun de porter des revendications qui visent une plus grande coordination des politiques scolaires, permettant de réaliser l'unification des systèmes scolaires régionaux.

¹ Cette revendication prend la suite de l'intervention de la *WRK/HRK* pour restreindre, de manière plus générale, l'accès à l'enseignement supérieur (Fuchs, 2004). A la fin des années 1960, la *WRK* a dans un premier temps critiqué l'ouverture de la scolarité en *Gymnasium* ainsi que l'augmentation du nombre d'élèves et de bacheliers. Plutôt que d'être le signe d'une moindre sélectivité sociale de l'accès au *Gymnasium*, les représentants des présidents d'université considéraient que ces augmentations étaient le signe d'un déclin du niveau des élèves des *Gymnasien*, déclin dont ils devaient assumer les conséquences une fois les bacheliers devenus étudiants. Mais ce discours, en opposition franche avec les évolutions qui caractérisent l'accès au *Gymnasium*, évolue au début des années 1970. Les représentants des présidents d'université insistent dès lors plutôt sur les capacités d'accueil limitées des universités (Fuchs, 2004).

2) Des entrepreneurs centrés sur la défense d'un type d'école et/ou du métier d'enseignant : les syndicats enseignants

Le deuxième groupe d'entrepreneurs qui s'adressent à la *KMK* et auquel on s'intéresse sont les syndicats enseignants. On s'intéresse ici aux branches fédérales de ces principaux syndicats enseignants dans le domaine scolaire car ce sont elles qui s'adressent à la *KMK* sur toutes les questions de nature suprarégionales concernant l'ensemble des *Länder*¹. Ils portent des revendications distinctes entre elles, mais qui sont différentes de celles des entrepreneurs de l'uniformisation.

¹ Le chapitre 7 s'intéresse aux syndicats enseignants à l'échelle régionale et à la manière dont ils tentent d'influer sur les politiques scolaires régionales.

Encadré VI-2 : *Le syndicalisme enseignant en Allemagne*¹

Les syndicats enseignants allemands sont rattachés à deux confédérations principales, l'Union des syndicats allemands (*Deutsche Gewerkschaft Bund – DGB*) pour certains, et l'Union des fonctionnaires allemands (*Deutscher Beamtenbund – DBB*) pour d'autres.

Le syndicat Education et science (*Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, GEW*) est membre de la *DGB*². Ce syndicat, réputé proche du parti *SPD*, représente à la fois les enseignants de la *Grundschule*, de la *Hauptschule*, de la *Realschule*, du *Gymnasium* et des *Gesamtschulen*. Il affiche aujourd'hui près de 270 000 membres à l'échelle nationale. Il est en faveur de l'abolition de l'organisation segmentée des systèmes scolaires en Allemagne, et agit pour la mise en place d'une école unique pour tous les élèves. Ce syndicat est souvent présenté comme ayant une organisation hiérarchique forte, caractérisée par une certaine importance de l'échelon fédéral, contrairement à ce qui est le cas pour les autres syndicats enseignants.

Parmi les principaux syndicats enseignants du *DBB*, on trouve le *Deutscher Philologenverband*, l'un des syndicats enseignants les plus anciens qui représente les enseignants du *Gymnasium*. Il est réputé être un syndicat conservateur, attaché à la défense de la tripartition du système scolaire. Celle-ci garantit en effet aux enseignants du *Gymnasium* une meilleure rémunération que celle de leurs collègues des autres types d'école³, ainsi qu'un prestige social plus élevé. La plupart des enseignants du *Gymnasium* sont syndiqués au *Philologenverband*. Ses adhérents étaient en 2005 au nombre 89 000 dans toute l'Allemagne.

Le syndicat des enseignants en *Realschule* (*Verband Deutscher Realschullehrer, VDR*) regroupe pour sa part les enseignants de ce type d'école. Il est lui aussi favorable au maintien de la segmentation du système scolaire, qui assure une existence propre à la *Realschule*, qui se distingue à la fois de la *Hauptschule*, dont l'image et l'attractivité au sein de la population scolarisée se sont fortement réduites au cours des décennies passées, et du *Gymnasium*. Ce syndicat insiste ainsi fortement sur la spécificité de la formation que les *Realschulen* proposent. Elle se situerait à un niveau élevé d'exigence pour des élèves souhaitant une formation professionnalisante associée à une bonne formation générale. Près de 15 000 enseignants en sont membres.

Enfin, le syndicat Education et formation (*Verband Bildung und Erziehung, VBE*) est le dernier des syndicats principaux de l'Union des fonctionnaires allemands. Il regroupe des enseignants de la *Grundschule*, de la *Hauptschule*, de la *Realschule*, mais aussi du *Gymnasium* et de la *Gesamtschule*. Il est composé d'environ 150 000 membres à l'échelle fédérale. Favorable à un allongement de la scolarité des élèves allemands dans une même école, ses positions sont souvent présentées comme moins tranchées que celles de la *GEW*. En effet, le *VBE* défend de manière générale l'aménagement de la segmentation ternaire du système scolaire sous la forme d'un système organisé en deux branches, plutôt que son abrogation comme le fait la *GEW*.

¹ Ne sont présentés ici que les principaux syndicats de l'enseignement général allemand. Les syndicats qui représentent les enseignants des formations professionnelles n'ont pas été pris en compte. Il en est de même pour les syndicats catholiques.

² Au côté, par exemple, de *IG Metall*, un syndicat de l'industrie, ou de *ver.di*, un syndicat qui représente les employés du secteur tertiaire.

³ Jusqu'à la réforme du fédéralisme de 2006, qui transfère aux *Länder* la responsabilité de la définition des grilles de traitement des fonctionnaires, celles-ci étaient fixées par le niveau fédéral. La durée des études pour devenir enseignant au *Gymnasium* étant plus longue par comparaison à celle des enseignants de *Hauptschule* ou de *Realschule*, leur rémunération se situe à un indice supérieur.

On constate que les syndicats qui représentent un seul type d'école et ceux qui en représentent plusieurs n'expriment pas le même type de revendications. Le syndicat des enseignants en *Gymnasium*, comme celui des enseignants en *Realschule*, centrent leurs demandes autour de la défense de la particularité de ces deux formes d'école. Depuis la fin des années 1960, le *deutscher Philologenverband (DPPhV)* insiste ainsi sur la spécificité des fonctions sociales qu'assure le *Gymnasium*¹ et, en corolaire, sur la spécificité qui en découle de la formation de ses enseignants². La branche fédérale du syndicat a donc pris position contre l'uniformisation de l'enseignement secondaire sous la forme de l'instauration d'un type d'école scolarisant ensemble tous les élèves (*Gesamtschule*). De la même manière, la branche fédérale du *Verband deutscher Realschullehrer* défend en premier lieu la particularité des enseignements et des fonctions assurées par la *Realschule*. Pour son président, la *Realschule* assure une formation qui permet à ses diplômés de bien s'insérer dans le monde professionnel (Entretien n°66). Dans le discours du *VDR* à l'échelon fédéral, on trouve aussi l'idée que la segmentation ternaire du système scolaire est nécessaire compte-tenu de la diversité des élèves, de leurs aptitudes et besoins. En particulier, la différence entre les élèves de *Realschule* et ceux scolarisés en *Hauptschule* est fortement soulignée. L'un des objectifs fondamentaux de ce syndicat est en effet de maintenir et de pérenniser la distinction entre ces deux types d'école. Les revendications que ces deux syndicats adressent à la *KMK* visent donc à défendre et à assurer la pérennité du *Gymnasium* et de la *Realschule*.

Par contraste, les revendications du *VBE* ou de la *GEW* auprès de la *KMK* sont beaucoup moins centrées sur de la défense d'un ou de plusieurs des trois types

¹ On note une évolution des arguments invoqués pour défendre ce point de vue (Fuchs, 2004). Jusque dans les années 1960, le syndicat a défendu l'idée selon laquelle le *Gymnasium* formait les individus occupant par la suite des positions économiques, politiques et scientifiques dominantes. Cet argument du *Gymnasium* comme instance de sélection des élites a été abandonné dans les années 1960, lorsque des enquêtes ont mis à jour le fait que la sélection des élèves du *Gymnasium* tenait moins aux compétences et aux performances des élèves qu'à leur origine sociale. Une nouvelle justification de la segmentation des systèmes scolaires est alors adoptée par le syndicat, qui met en avant le fait qu'elle correspond aux besoins de mains d'œuvre. Mais ce principe de justification s'avère d'une efficacité limitée dans la mesure où des travaux montrent dès le début des années 1970 que les besoins de main d'œuvre qualifiée ne sont pas tous satisfaits. L'argument auquel se tient depuis le syndicat est que le *Gymnasium* comme type d'école doit être préservé et protégé en ce qu'il est le seul type d'école à satisfaire aux exigences de la préparation à l'entrée à l'université.

² Le *deutscher Philologenverband* souligne l'importance des connaissances disciplinaires dans la formation des enseignants de cette forme d'école, par comparaison avec les autres types d'école où les exigences en la matière n'auraient pas besoin d'être aussi développées.

traditionnels d'école en Allemagne. La *GEW*, toutefois, défend l'introduction et le développement massif des *Gesamtschulen*, et, en attendant la réalisation de cette prise de position, l'attribution de moyens plus importants aux *Hauptschulen*. Mais les branches fédérales du *VBE* et de la *GEW* sont davantage tournées vers une action en faveur des enseignants, de leur statut, de leur rémunération, de leur temps et de leurs conditions de travail, ainsi que de leur formation. C'est ce que permet de montrer l'entretien conduit avec le secrétaire général de la branche fédérale de la *VBE* (Entretien n°64), ainsi que l'identification des domaines d'activité de ces deux syndicats à l'échelon fédéral à partir de la recension de leurs communiqués de presse.

Ce panorama des revendications des branches fédérales des principaux syndicats enseignants qu'ils portent auprès de la *KMK* conduit à souligner que si deux d'entre elles sont dédiées à la défense du *Gymnasium* et de la *Realschule*, la *Hauptschule* ne dispose pas d'un syndicat qui représenterait spécifiquement ses intérêts. Les intérêts de ce type d'école sont représentés par le *VBE* et la *GEW*, mais il s'agit de syndicats généralistes qui se concentrent d'abord sur des thématiques liées au métier d'enseignant.

Lorsque l'on s'intéresse aux ressources et aux modes d'action des branches fédérales des quatre principaux syndicats enseignants dans leurs relations avec la *KMK*, on peut distinguer, d'une part, la situation de la *GEW*, de la *VBE* et du *DPhV* de celle, d'autre part, du *VDR*. On ne défend pas ici l'idée que les trois premiers syndicats disposent des mêmes ressources et recourent aux mêmes modes d'action. Simplement, par comparaison avec le *VDR*, ils recourent non seulement aux modes d'accès formels à la *KMK*, à savoir les réunions annuelles qui sont organisées avec l'ensemble des syndicats, mais aussi à des modes d'accès informels, c'est-à-dire ici à des pratiques de *lobbying*. Celles-ci peuvent consister, par exemple, en des entretiens ou en la diffusion de publications du syndicat. La comparaison de la manière dont les présidents fédéraux du *VDR* et de la *VBE* présentent leur relation avec la *KMK* l'illustre. Pour le *VDR* :

« Les tâches propres de la branche fédérale sont les entretiens avec la KMK, quoique là tous les ans les présidents changent, tous les ans, c'est un ministre régional de l'éducation différent qui préside. Tous les ans, il y a une réunion du Presidium à laquelle tous les syndicats enseignants sont invités. Nous y présentons et discutons de nos positions sur différents thèmes. Si on est entendu par la KMK en général, cela est difficile à dire. Nous avons en effet 16 ministres

régionaux de l'éducation, d'un parti comme d'un autre, et peu de compromis sont possibles (...).

CD : De quoi est-il question avec la KMK ?

Enquêté: Nous parlons de thèmes assez généraux, comme la violence à l'école... Nous n'avons jamais d'entretiens personnels, seulement dans le cadre des réunions avec tous les syndicats. D'autant que le secrétaire général de la KMK, avec qui je peux boire un café, n'a pas le pouvoir de prendre les décisions tout seul. Il peut seulement proposer des choses aux ministres régionaux de l'éducation. C'est pour cela que l'action au niveau des Länder est la plus efficace » (Entretien n°66).

En revanche, pour la VBE :

« On conduit beaucoup d'entretiens avec les acteurs politiques compétents sur les questions d'éducation, les institutions responsables, et d'abord la KMK, mais aussi pour ce qui a à voir avec les statuts de fonctionnaire des profs avec le ministère fédéral, les commissions parlementaires dédiées du Bundestag et du Bundesrat. Nous essayons d'avoir accès à ces acteurs, en amont déjà de la prise de décision, dans les phases de travail. Notre rapporteur travaille afin d'influencer déjà les papiers, les prises de position des acteurs politiques dans la phase de construction des positions (...). Aux entretiens dont je vous parlais, nous présentons des papiers et nous essayons de convaincre avec des arguments. Le succès de ces entreprises est difficilement mesurable » (Entretien n°64).

La différence des ressources dont disposent les branches fédérales de ces quatre syndicats enseignants constitue une première explication à ces modes d'action différenciés. Contrairement à la VBE, à la GEW et au DPhV, dont les bureaux berlinois sont dotés en personnels, la branche fédérale du VDR ne dispose en effet que d'un seul permanent à Berlin.

« Nous essayons aussi de travailler avec des communiqués de presse. Mais le problème est que nous sommes toujours en poste, que nous dirigeons des établissements scolaires et que nous n'avons pas de collaborateurs, comme cela est le cas par exemple de M. X, qui dirige la branche fédérale de la VBE, ou comme le syndicat des profs de Gymnasium. Nous n'avons qu'une seule personne qui travaille à notre siège. C'est pourquoi nous sommes faibles, nous n'avons pas les moyens de ceux qui ont du personnel, qui suivent la politique dans tous les Länder, qui sortent des communiqués de presse tous les jours, etc. » (Entretien n°66).

A partir de ces quelques observations sur les ressources et les modes d'action des principaux syndicats enseignants, il semble donc que le *VDR* dispose de moyens d'accès moins nombreux et de ressources moins importantes par comparaison avec les trois autres principaux syndicats enseignants.

De manière générale, lorsque l'on considère à la fois les revendications portés par les syndicats, leurs ressources et modes d'action dans leurs relations avec la *KMK*, on peut souligner que les enseignants de *Hauptschule*, et donc ce type d'école, comme la *Realschule* et ses enseignants, semblent défavorisés par rapport aux *Gymnasium* et à son personnel enseignant : les premiers parce qu'aucun syndicat ne défend spécifiquement leurs intérêts, et les seconds parce qu'en dépit de l'existence d'un syndicat dédié, ce dernier possède de faibles ressources comparativement aux autres.

On a donc montré qu'un certain nombre d'entrepreneurs s'adressent à la *KMK* et portent des revendications, qui sont assez largement distinctes les unes des autres. Certains sont intervenus, sur la période, en faveur de l'unification des systèmes scolaires régionaux. D'autres, en revanche, ont plutôt défendu un type d'école ou les conditions d'exercice du métier d'enseignant.

B) La mise sur l'agenda de la KMK ou l'intérêt collectif des régions à la coordination

Dans certaines conditions, les interventions de certains de ces entrepreneurs conduisent à une mobilisation collective des régions, qui prend la forme de l'inscription de la thématique concernée sur l'agenda de la *KMK*. Cela constitue le deuxième temps du mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-régulation des régions. Plus exactement, on va montrer que la mise sur l'agenda de la *KMK* n'advient pas sans l'intervention d'entrepreneurs et que seuls certains types de revendication, formulés dans certains contextes, conduisent à la formulation d'un intérêt collectif des régions à coordonner les versants concernés de leurs politiques scolaires, et à sa mise à l'agenda de la *KMK*.

1) La mise à l'agenda de la *KMK* comme produit de l'intervention de certains entrepreneurs

Certains travaux estiment qu'il existe en Allemagne des tendances à l'uniformisation, que les pratiques d'auto-régulation des régions permettraient de réaliser (notamment Lehmbuch, 1998). Si elle existe, cette norme culturelle de l'« unitarisation » néglige les logiques politiques par lesquelles l'auto-régulation des régions est effectivement produite. Certains éléments incitent en effet à penser que la mise sur agenda de la *KMK* est le produit de l'intervention de certains entrepreneurs.

L'étude de la répartition des décisions de la *KMK* par type d'école et sa mise en relation avec les structures de représentation, les ressources et les modes d'accès à la *KMK* de chacun des représentants de ces types d'école et de leurs enseignants, est éclairante. Sur les 233 décisions prises par la *KMK* entre 1948 et 2007 qui portent sur les enseignements et les diplômes de l'enseignement général public¹, 35 % d'entre elles concernent le *Gymnasium* et 56 % les formations permettant d'accéder à l'Université. 8 % seulement de ces décisions portent sur les formations et les diplômes de *Hauptschule* et de *Realschule*. Le tableau suivant présente ces données.

Tableau VI-1 : Les décisions de la *KMK* entre 1948 et 2007 sur les enseignements et les diplômes de l'enseignement général public

Décisions portant sur	<i>Gymnasium</i>	D'autres voies d'accès à l'Université	<i>Realschule</i>	<i>Hauptschule</i>	Les diplômes de <i>Hauptschule</i> et de <i>Realschule</i>
Nombre	81	50	5	7	7
% (N=233)	35	21	2	3	3

Source : (KMK, 2007). Calculs de l'auteure.

Le nombre de décisions de la *KMK* qui concernent la *Hauptschule* et la *Realschule* est donc très peu important, par comparaison avec les décisions concernant le

¹ A partir du recueil de l'ensemble des décisions prises par la *KMK* depuis sa création en 1948 jusqu'en 2007 (KMK, 2007), on a comptabilisé toutes les décisions relatives à l'enseignement scolaire (*Gruppe II : Schulwesen*), en se concentrant sur l'enseignement général (à l'exclusion par exemple des *Sonderschulen*) dans les établissements publics. N'ont pas été prises en compte les décisions relatives à la formation des enseignants, ni celles portant sur les aides financières, ni encore celles portant sur les dimensions administratives du fonctionnement des établissements scolaires. Il s'agit là d'un comptage simple, sans que n'ait été pris en considération le contenu des décisions, au-delà du type d'école concerné. Les « grandes » comme les « petites » décisions sont comptabilisées à égalité.

Gymnasium. Or, on a montré, dans le cas de la *Hauptschule*, l'absence de structure de représentation des intérêts dédiée, et pour ce qui est des représentants à l'échelle fédérale des enseignants de *Realschule*, la faiblesse de leurs ressources et de leurs voies d'accès à la *KMK*. Par contraste, on a souligné que les intérêts du *Gymnasium* comme type d'école, sont défendus à la fois par le syndicat des enseignants au *Gymnasium* et les représentants des présidents d'université. On a aussi insisté sur l'importance relativement plus grande de leurs ressources, ainsi que la diversité de leur mode d'accès à la *KMK*. La mise en relations de ces informations semble accréditer l'idée selon laquelle la mobilisation collective des régions, qui prend la forme de la mise à l'agenda de la *KMK*, ne s'enclenche que lorsque des entrepreneurs sont intervenus pour les y inciter.

Une deuxième observation conforte l'idée selon laquelle, sans incitation extérieure, les régions allemandes n'ont pas d'intérêt collectif à coordonner leurs politiques scolaires. Dans les années 1990, la *KMK* est beaucoup moins active qu'elle ne l'a été dans les années précédentes et qu'elle ne le sera au début des années 2000. Au cours des années 1970 et 1980, la *KMK* adopte en effet respectivement 37 % et 35 % de l'ensemble des accords¹, contre 16 % dans les années 1990 (Stern, 2000 : 79). Or, pendant cette décennie, les questions d'éducation sont passées en arrière-plan des préoccupations des acteurs politiques, régionaux comme fédéraux, et les acteurs fédéraux, à l'exception de la période 1989-1991, ne tentent pas d'intervenir sur les politiques scolaires des *Länder*². Les représentants des présidents d'Université semblent eux-aussi moins mobilisés sur cette période (Fuchs, 2004). L'absence de revendications fédérales et le peu de décisions adoptées par la *KMK* sur cette période semble, dès lors, apporter un appui supplémentaire à l'idée selon laquelle l'intérêt collectif des régions à coordonner leurs politiques scolaires vient de l'intervention d'entrepreneurs.

¹ Le comptage de Jutta Stern présente deux différences par rapport à celui qui a été présenté plus haut : nous avons compté les décisions de la *KMK* (plus nombreuses que les accords, ces derniers pouvant être déclinés en plusieurs décisions, et toutes les décisions ne faisant pas l'objet d'accords), portant sur les questions scolaires (enseignements et diplômes), tandis que Jutta Stern s'intéresse à l'ensemble des activités de la *KMK*.

² Cf. chapitre 3.

2) L'intérêt collectif des régions à se mobiliser au sein de la KMK : défendre la répartition des compétences ?

Toutefois, toutes les revendications portées par les entrepreneurs qui parviennent à accéder à la KMK ne font pas l'objet d'une mise à l'agenda. On voudrait suggérer que l'intérêt collectif des régions à se mobiliser au sein de la KMK, sous la forme de la mise sur agenda de certaines thématiques, fonctionne de manière défensive, pour préserver le *status quo* de la répartition formelle des compétences scolaires. Autrement dit, l'intérêt collectif des régions à réduire leurs marges de manœuvre en matière d'élaboration des politiques scolaires n'émerge que lorsqu'elles interprètent collectivement une situation ou une revendication comme ayant le potentiel de mettre en cause leur *Kulturhoheit*. Plusieurs éléments complémentaires peuvent être apportés à l'appui de cette idée.

On peut d'abord signaler que la défense du *status quo* de la répartition des compétences scolaires a été l'un des objectifs assignés par les régions à la KMK lors de sa création. En 1949, dans la Déclaration de Bernkastel sur la *Kulturhoheit* des régions, celles-ci soulignent avec force que l'éducation, et les questions scolaires en particulier, sont de leur seule compétence. Elles excluent ainsi la possibilité de l'intervention du gouvernement fédéral dans ce secteur. « *Quant au rôle de la KMK, il est précisé dans la résolution "qu'il s'agit, pour des raisons politiques et historiques, du seul organisme compétent et responsable de la politique d'éducation des régions, pour toutes les questions qui concernent plusieurs régions ou toutes les régions et qui ont une importante suprarégionale". La KMK va donc faire en sorte" que la Kulturhoheit des régions soit garantie dans toutes les dispositions prises au niveau fédéral, et que leur action en matière d'éducation ne subisse aucune limitation* » (cité par Fränz, Schulz-Hardt, 1998).

Ensuite, on peut remarquer que les périodes durant lesquelles la KMK a produit le plus d'accords sont celles où l'éducation a fait l'objet de mobilisations nombreuses de la part du gouvernement fédéral et des représentants des présidents d'université, notamment. Ainsi, entre 1969 et 1973, la KMK adopte peu d'accords (Raschert, 1980). C'est alors la Commission gouvernement fédéral-régions pour la planification scolaire et le soutien à la recherche (BLK) qui est au centre des mobilisations du gouvernement fédéral¹. Au cours des années 1970 et 1980, la KMK adopte respectivement 37 % et 35 % de l'ensemble des accords qu'elle a adoptés, toutes thématiques confondues (Stern, 2000 : 79). Dans les

¹ Cf. chapitre 3.

années 1990, la *KMK* produit 16 % de ces accords. Le comptage de Jutta Stern s'arrête en 2000, mais on note un regain de l'activité de la *KMK* au début des années 2000, suite à la publication des résultats des enquêtes PISA et des très fortes critiques qui ont été adressées aux régions à cette occasion.

En outre, lorsque l'on compare les revendications portées par les syndicats enseignants qui représentent plusieurs types d'école et la *VDR*, d'une part, à celles du gouvernement fédéral et des représentants des présidents d'Université, d'autre part, on constate que celles qui semblent avoir fait l'objet de mises à l'agenda de la *KMK* les plus fréquentes¹ sont celles portées par les entrepreneurs de l'unification des systèmes scolaires régionaux. Elles correspondent à des demandes explicites de coordination et d'homogénéisation des politiques scolaires des *Länder*.

Pour renforcer l'argument selon lequel l'intérêt collectif des régions à coordonner leurs politiques scolaires se construit pour défendre la répartition formelle des compétences, on peut étudier la mise à l'agenda de trois thématiques importantes au cours de la période étudiée. Elles portent sur l'organisation de l'enseignement dans les classes supérieures du *Gymnasium*, la définition d'exigences communes à l'ensemble des régions pour l'examen du baccalauréat, et enfin l'établissement de standards nationaux d'éducation.

a) 1972 : la nouvelle organisation des classes supérieures du *Gymnasium*

Commençons par ce qui a donné lieu à l'accord de 1972 sur la nouvelle organisation de l'enseignement dans les classes supérieures du *Gymnasium*, qui correspondent aux trois dernières années de scolarité (*gymnasiale Oberstufe*). De premières réformes avaient eu lieu au cours des années 1960 et avaient soulevé un certain nombre d'insatisfactions. La discussion porte alors en particulier sur le nombre de disciplines devant être enseignées et sur l'élargissement éventuel de l'offre d'enseignement. Prenant position dans ce débat, la *WRK* propose à cette période un plan

¹ On se concentre ici sur les revendications qui portent sur les enseignements et les diplômes dans les différents types d'école. On laisse ici de côté les revendications qui concernent, par exemple, le statut des fonctionnaires.

suggérant de s'en tenir aux disciplines classiquement enseignées, à même d'améliorer, selon elle, la capacité des élèves du *Gymnasium* à étudier ensuite à l'université. En parallèle, en 1969, le Conseil allemand de l'Education sort son Plan, dont l'une des parties est précisément consacrée aux classes supérieures du *Gymnasium*.

Hans-Werner Fuchs note qu'au tournant des années 1960, le niveau de consensus au sein des régions est élevé pour ce qui est de la nécessité de travailler sur l'offre d'enseignement dans les dernières classes du *Gymnasium*, et plus généralement sur la nécessité de produire un plan de réforme ambitieux (2004). Il l'explique par la concurrence entre la *KMK*, d'une part, et le Conseil allemand de l'éducation et la *BLK*, d'autre part (2004). En effet, ces deux institutions étaient à l'époque chargées de la planification, c'est-à-dire de projets d'ensemble de développement des systèmes scolaires, tandis que la *KMK* se concentrait, pour sa part, sur des thématiques dont l'ampleur était moins large. « *Le travail à la KMK avait le moins à offrir de ces visions et perspectives d'ensemble auxquelles on pouvait prendre part dans les autres commissions* » (Raschert, 1980 : 124)¹. De plus, ces institutions ne fonctionnent pas au consensus, mais à la majorité, et la prise de décision y est ainsi plus aisée qu'au sein de la *KMK*. Des multiples fonctions que cumulaient les ministres de l'éducation des régions, celle de membres de la *KMK* était à l'époque la moins prestigieuse (Raschert, 1980). A maints égards donc, le travail de la *KMK* apparaissait alors comme peu attractif, et elle est de fait « à l'écart » entre 1969 et 1973 (Raschert, 1980). Hans-Werner Fuchs estime même que « *La KMK se trouve à la fin des années 60 et au début des années 70 dans une crise* » (Fuchs, 2004 : 366). Cette concurrence institutionnelle semble ainsi remettre en cause la capacité collective des régions à prendre en charge les réformes jugées nécessaires des systèmes scolaires régionaux. La mise à l'agenda de la réforme des classes supérieures du *Gymnasium* peut dès lors être interprétée comme une mobilisation collectives des gouvernements régionaux visant à produire un plan de réforme ambitieux. Autrement dit, elle peut être considérée comme un moyen auquel recourent collectivement les régions pour restaurer l'importance de la *KMK* dans le domaine scolaire, face aux autres institutions. Dans ce cas ainsi, l'intérêt collectif des régions à coordonner leurs politiques scolaires paraît émerger d'une situation où les régions, comme collectif, sont partiellement dessaisies par d'autres institutions de leur capacité à

¹ Il ne faut pas non plus minorer le rôle joué par la Fédération au tout début des années 1970, qui tentait fortement d'intervenir dans les politiques scolaires.

orienter les réformes scolaires, ce qui aurait pu à terme remettre en cause les compétences scolaires des régions. Le cas de la mise à l'agenda de la réforme de l'organisation des classes supérieures du *Gymnasium* paraît donc conforter l'idée selon laquelle les régions forment un intérêt collectif à se mobiliser au sein de la *KMK* pour défendre le *status quo* de l'attribution des compétences scolaires.

b) 1975 : des exigences communes à l'ensemble des régions pour l'examen de l'*Abitur*

C'est dans cette même perspective que l'on peut interpréter la mise à l'agenda en 1975 d'exigences communes à l'ensemble des régions pour l'examen de l'*Abitur*, l'équivalent fonctionnel du baccalauréat. Avec la réforme des classes supérieures du *Gymnasium* adoptée par la *KMK* en 1972, l'examen avait perdu de l'importance. En effet, les notes obtenues en contrôle continu en classe 12 et 13 correspondaient à deux tiers du total des notes nécessaires pour obtenir le diplôme. Cet état de fait a suscité de nombreuses critiques de la part de la *WRK*, qui a notamment proposé qu'une note minimale devait être obtenue à l'examen pour obtenir le diplôme permettant l'entrée à l'université, indépendamment des notes de contrôle continu (Fuchs, 2004). De plus, en parallèle, la *WRK* continue à critiquer le manque d'homogénéité de l'organisation des enseignements dans les classes supérieures du *Gymnasium*, en dépit de l'adoption de l'accord de 1972. Dans ses revendications auprès de la *KMK*, elle souligne que les compétences des étudiants à l'entrée à l'université sont très diverses, et que la multiplication des matières que les élèves peuvent choisir au titre de leur enseignement obligatoire a pour conséquence que les étudiants ne disposent plus d'une culture commune. Surtout, les représentants des présidents d'université reprochent le manque de capacité à étudier à l'université des étudiants formés dans les *Gymnasien*, et ils soulignent le déclin structurel de leur niveau de compétences et de connaissances académiques (Fuchs, 2004). Selon la *WRK*, tous ces constats définissent une situation où il est porté préjudice à la formation que les universités sont en mesure de dispenser (Fuchs, 2004).

Dans un contexte économique de crise, où la formation de la main d'œuvre est considérée comme un facteur déterminant de l'amélioration de la situation, cette critique de la *WRK* pouvait conduire à la mise en accusation des régions sur le motif de leur incapacité à prendre en charge leur partie de la formation de la future main d'œuvre

qualifiée de l'Allemagne. De plus, bien qu'atténuée par rapport au début des années 1970, la concurrence institutionnelle entre la *KMK* et les organismes de conseil et de planification continuent à remettre en cause la capacité collective des régions à prendre en charge le développement et les réformes des systèmes scolaires régionaux. C'est dans ce contexte que l'on peut expliquer la mise à l'agenda de la *KMK* de la question des exigences communes pour l'examen de l'*Abitur*. Cette mise à l'agenda peut être interprétée comme ayant pour objectif de défendre la capacité collective des régions à traiter les problèmes des enseignements dans les classes supérieures du *Gymnasium*. Les rappels faits par le président la *KMK* au sujet de la non-remise en cause de l'organisation fédérale de l'éducation par l'instauration de ces exigences confortent cette interprétation. « [Les ministres de l'éducation] ont ainsi souligné l'importance de ces exigences communes pour l'examen du baccalauréat afin de régler l'accès à l'université. Mais ils ont aussi souligné (...) l'importance du principe fédéral dans le domaine scolaire » (Fuchs, 2004 : 373). Dans ce cas aussi, il semble que l'intérêt collectif des régions à coordonner leurs politiques corresponde à une défense de leurs compétences scolaires, dans une situation où leur *Kulturhoheit* pouvait être considérée comme mise en question.

c) 2002 : les standards nationaux d'éducation

Un dernier cas permet de renforcer l'analyse selon laquelle la mise à l'agenda de la *KMK* procède d'un intérêt collectif des régions à se coordonner pour défendre l'organisation fédérale des politiques scolaires. Celui-ci a été étudié au chapitre 4, à propos de la publication des résultats de la première enquête PISA en 2001 et de leur utilisation comme une ressource de savoir par le gouvernement fédéral. Le fonctionnement, dans le cas allemand, du mécanisme d'intégration territoriale par l'opposition des régions à l'Etat, correspond ainsi à un cas particulier du mécanisme étudié dans ce chapitre, lorsque la ressource de savoir au centre des mobilisations du gouvernement fédéral lui permet de documenter la défaillance des régions à prendre en charge les questions scolaires. Ce dernier met en cause directement et explicitement la capacité des régions à assumer la prise en charge de leurs compétences scolaires et à assurer le fonctionnement de systèmes scolaires régionaux de qualité. Dans ce cas aussi, il semble bien que l'intérêt collectif des régions à coordonner leurs politiques scolaires sur

des versants aussi centraux que le contenu des enseignements renvoie à la remise en cause de l'organisation fédérale de l'éducation à laquelle les mobilisations du gouvernement ont conduit.

Le deuxième temps du mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-régulation des régions consiste donc dans la mobilisation collective des régions en réaction à des mises en cause du *status quo* de la répartition des compétences. Elle prend la forme de la mise à l'agenda de la *KMK* des thématiques concernées et elle repose sur des ressources juridiques, qui leur permettent d'engager collectivement des négociations sur certaines thématiques. On a apporté un certain nombre d'éléments visant à identifier les conditions dans lesquelles se construit un intérêt collectif des régions à coordonner certains versants de leurs politiques scolaires au sein de la *KMK*. La mise sur l'agenda de la *KMK* paraît pouvoir être présentée comme le produit de l'intervention de certains entrepreneurs, qui sont interprétées collectivement par les régions comme pouvant remettre en cause la répartition formelle des compétences scolaires.

C) Auto-régulation des régions, production d'intégration territoriale et une certaine réduction des inégalités régionales

Afin d'examiner les effets produits par la mise à l'agenda de la *KMK* de certaines thématiques sur la production d'intégration territoriale et d'inégalités régionales, le troisième temps du mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-régulation des régions est centré sur l'analyse des négociations au sein de la *KMK*. De l'intégration territoriale est produite, à condition que le mécanisme ne se bloque pas dans la phase de négociations. Les intérêts partisans et individuels des régions peuvent en effet amener à l'échec des processus de négociation. De plus, une certaine réduction des inégalités régionales est produite, elle aussi, par ce mécanisme.

1) Le mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-régulation des régions... et ses blocages

L'inscription à l'agenda de la *KMK* de certaines thématiques conduit à l'adoption de décision de la *KMK* les concernant, qui contraint ensuite l'élaboration de l'action

publique de chacune des régions. Les politiques scolaires régionales concernées sont donc liées les unes aux autres dans leur phase d'élaboration par les décisions de la *KMK*. Les trois cas présentés plus haut permettent de le montrer plus précisément. La mise à l'agenda en 1972 de la refonte de l'organisation des classes supérieures du *Gymnasium* a conduit à l'adoption d'un accord de la *KMK* introduisant une nouvelle organisation des trois dernières années de scolarité au *Gymnasium*. En 1975, la mise à l'agenda de la question des exigences communes à l'ensemble des régions pour l'examen du baccalauréat a aussi conduit à la définition de telles exigences, pour certaines matières d'abord, puis progressivement pour un nombre de plus en plus important d'entre elles. Enfin, l'adoption de standards nationaux d'éducation définis par les régions au sein de la *KMK* a suivi la mise à l'agenda de cette thématique en 2002. En ce sens, les politiques régionales, par leur auto-régulation, sont donc en mesure de produire de l'intégration territoriale.

Les conditions dans lesquelles le mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-régulation s'enclenche ne sont toutefois pas les seules à considérer pour rendre compte de la production d'intégration territoriale par ce mécanisme. Celui-ci peut en effet se bloquer dans la phase de négociation au sein de la *KMK*. Les critiques adressées au fonctionnement de cet organisme soulignent que les intérêts individuels des régions, ainsi que leurs intérêts partisans, peuvent empêcher, ou ralentir, certaines négociations¹.

L'analyse critique de Fritz Scharpf se concentre sur le poids des intérêts individuels des régions dans la prise de décision par consensus au sein de la *KMK*, comme de l'ensemble des organismes qui visent à la coordination des politiques régionales et à la

¹ On doit mentionner une autre critique fréquemment adressée à la *KMK*, selon laquelle son fonctionnement centré sur les exécutifs régionaux conduit à l'éviction des parlements régionaux. Ce sont en effet les membres des gouvernements et des administrations régionales qui participent aux négociations et aux groupes de travail, dont les discussions sont confidentielles. Certains parlent ainsi de « *no man's land parlementaire* » (Stern, 2000 : 81). « *Dans la mesure où les régions ont pourtant un intérêt vital à l'unification formelle du paysage éducatif (l'auto-régulation plutôt que l'intervention du gouvernement fédéral pour la mise en place de cette unification), (...) les parlements régionaux, légitimes démocratiquement, valident les décisions prises par la KMK. La transposition des dispositions de la KMK dans le droit de chacune des régions n'est souvent qu'une formalité* » (Stern, 2000 : 82). Ce n'est que dans quelques rares cas que les parlements régionaux ont refusé des décisions prises par leur gouvernement. Le plus connu est celui du Parlement régional de Bavière qui a ratifié dans les années 1960 avec 9 années de retard l'allongement de la durée de la scolarité à 9 ans.

prise de décision commune par les régions, avec ou sans le gouvernement fédéral. Scharpf considère que le consensus peut être difficile à obtenir compte-tenu de la diversité des intérêts régionaux (1988b). En cas d'absence d'unanimité, la solution par défaut est de continuer ce qui a été fait. Les politiques publiques adoptées deviennent sous-optimales, y compris au regard des critères affichés initialement (Scharpf, 1988b). De plus, les négociations peuvent être très longues, pour ne parvenir au final qu'à des prises de décision fondées sur le plus petit dénominateur commun. « *Comme désavantage, on peut citer (...) des négociations sans fin, une "patate chaude" que chacun se renvoie et un degré d'abstraction élevé des décisions et des recommandations, tout cela pour répondre à l'exigence de consensus* » (cité par Schmidt, 1994 : 52). Compte-tenu de l'importance des politiques scolaires pour les régions, qui est au cœur de leur souveraineté, on peut s'attendre à ce que leurs intérêts individuels jouent assez fortement dans les processus de négociations. Hans-Werner Fuchs souligne en effet que « *Pour les régions, il est essentiel d'exercer leurs compétences en matière scolaire et dans l'intérêt propre de chacune des régions de perpétuer leur propre tradition pédagogique* » (Fuchs, 2004 : 396).

L'analyse du fonctionnement de la *KMK* développée par Manfred Schmidt conduit à insister sur l'intérêt partisan des régions qui, aux côtés de leurs intérêts individuels, peut conduire au blocage du mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-régulation des régions (1998). L'opposition des positions partisans portées par les gouvernements régionaux peut affecter le déroulement des négociations, soit en le ralentissant, soit en le bloquant. Un exemple en a déjà été présenté dans le chapitre précédent : la reconnaissance mutuelle des diplômes de *Gesamtschule* a été inscrite à l'agenda de la *KMK* pendant une dizaine d'années. Compte-tenu de la forte polarisation des partis politiques autour de ce type d'école, un accord n'a finalement pu être conclu qu'en 1982.

2) Une certaine réduction des inégalités territoriales

Le mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-régulation des régions conduit à l'adoption de politiques régionales qui produisent une certaine diminution des inégalités territoriales. On peut l'illustrer à partir des cas qui ont été étudiés auparavant.

La réduction des disparités des dispositifs d'action publique est particulièrement forte dans le cas de l'adoption des exigences communes à l'examen de l'*Abitur*. En 1975, les ministres de l'éducation se mettent d'accord au sein de la *KMK* pour fixer des exigences unifiées pour l'examen de l'*Abitur*. Après avoir été testés dans un premier temps pour 14 matières, elles sont progressivement élargies à un nombre plus important d'entre elles, jusqu'à en concerner 38 en 2002. Comme le signale Fuchs, cela a conduit depuis les années 1970 à « *une standardisation forte des examens du baccalauréat, mais aussi du travail dans les dernières classes du Gymnasium* » (Fuchs, 2004 : 373-374).

Le cas de la réforme en 1972 de l'organisation des classes supérieures du *Gymnasium* permet de compléter cette analyse, en soulignant comment, dans certains cas, les intérêts individuels et partisans des régions lors de la phase de négociation, peuvent conduire à l'élaboration de politiques régionales qui ne reflètent que partiellement l'objectif initial de non-différenciation territoriale. « *A l'occasion des négociations de l'Accord de Bonn, on a vu de nouveau que la KMK ne pouvait parvenir à une décision que par une succession de compromis. Plus encore que les partis, les régions individuellement ont influencé le cours des négociations avec leurs propres revendications* » (Fuchs, 2004 : 365). Etudiant la mise en œuvre de cet accord dans les régions quelques années après son adoption, Peter Lohe, Klaus Reinhold et Hans-Dieter Haller montrent que les possibilités de dérogation par rapport à la règle commune qu'il prévoit, ont été exploitées par les régions (1980). Deux exemples peuvent être pris pour l'illustrer. La durée de la scolarité dans les classes supérieures du *Gymnasium* est le premier. Le tableau suivant la présente dans les différentes régions.

Tableau VI-2 : Durée de la scolarité dans les classes supérieures du Gymnasium (en 1979)

	En règle générale	Minimum	Maximum	Examens de l' <i>Abitur</i>
Accord de Bonn de 1972 (KMK)		2	4	1 ou 2 fois par an
Bade-Wurtemberg	3	3	5	Annuels
Bavière	3	3	4	Annuels
Berlin	2,5	2	4	2 fois par an
Brême	2,5	2	4	2 fois par an
Hambourg	3	2	4	Annuels (exceptionnellement 2 fois par an)
Hesse	3	2,5	4	2 fois par an
Basse-Saxe	3	2,5	4	2 fois par an
Rhénanie du Nord – Westphalie	3	2	4	Annuels
Rhénanie-Palatinat	3	2	4	Annuels (exceptionnellement 2 fois par an)
Sarre	3	2	4	Annuels
Schlesvig-Holstein	3	2,5	4	Annuels (exceptionnellement 2 fois par an)

Source : Adapté de Lohe, Reinhold, Haller, 1980 : 1188. En gras sont signalées les régions qui ne respectent pas les dispositions de l'accord de Bonn.

Il apparaît que cinq régions sur onze ne respectent pas les dispositions de l'accord de Bonn. La Hesse, la Basse-Saxe ainsi que le Schlesvig-Holstein prévoient une durée minimale de cette scolarité supérieure au minimum fixé par la *KMK*. En Bade-Wurtemberg de plus, la durée maximale de la scolarité dans ces classes excède d'une année celle prévue par l'accord de la *KMK*. Par conséquent, la durée habituelle des classes supérieures du *Gymnasium* varie de 2 ans et demi à 3 ans. De plus, l'organisation des examens de l'*Abitur*, qui clôturent la scolarité en *Gymnasium*, sont organisés dans 7 régions annuellement et dans 4 autres deux fois par an, respectant en cela la possibilité ouverte par l'accord de Bonn. La diversité des situations régionales est donc encadrée par les dispositions de l'accord de Bonn, mais celles-ci ne conduit pas à leur homogénéisation complète.

Un deuxième exemple tiré de la mise en œuvre de l'accord de Bonn permet de préciser l'ampleur de la réduction des inégalités dans les dispositifs d'action publique mis en place par les régions. Il s'agit des heures enseignées par matière dans chaque région. Le tableau suivant présente ces données.

Tableau VI-3 : Volumes horaires par discipline dans les classes supérieures du Gymnasium (état de 1979)

	1 ^{er} groupe de matières		2 ^{ème} groupe de matières	
	Nombre d'heures par matière	Nombre d'heures par semaine	Nombre d'heures par matière	Nombre d'heures par semaine
Accord de Bonn de 1972	LV : 2 All : 2	22	Maths : 2 SVT : 4	22
Bade-Wurtemberg	LV : 2 All : 4	22	Maths : 2 SVT : 4 +2	22
Bavière	LV : 2 All : 4	22	Maths : 2 SVT : 2	24
Berlin	LV : 2 All : 4	24	Maths : 2 SVT : 4	24
Brême	LV : 2 All : 2	22	Maths : 2 SVT : 4	22
Hambourg	LV : 2 All : 2	22	Maths : 2 SVT : 4	22
Hesse	LV : 2 All : 2	22	Maths : 2 SVT : 4	22
Basse-Saxe	LV : 2 All : 3	22	Maths : 2 SVT : 4	22
Rhénanie du Nord – Westphalie	LV : 2 All : 2	-	Maths : 2 SVT : 4	-
Rhénanie-Palatinat	LV : 4 All : 4	26	Maths : 4 SVT : 4	24
Sarre	LV : 4 All : 4	-	Maths : 4 SVT : 4	-
Schlesvig-Holstein	LV : 2 All : 4	24	Maths : 2 SVT : 4	22

Source : Adapté de (Lohe, Reinhold, Haller, 1980 : 1198-1199). En gras sont signalées les régions qui ne respectent pas les dispositions de l'accord de Bonn.

Lecture : LV : Langue vivante, All : Allemand, Maths : Mathématiques, SVT : Sciences de la vie et de la terre.

A partir du cas de quelques matières, il apparaît clairement que le nombre d'heures de cours suivies pour chacune d'entre elles par les élèves des classes supérieures du *Gymnasium* dans les régions sont différentes. Pour ce qui est de l'allemand, sept des onze régions ne respectent pas les dispositions de l'accord de Bonn. Il en est de même de deux des *Länder* pour ce qui est du volume horaire des enseignements en langue étrangère. Au final, pour ce groupe de matières littéraires, le volume horaire des enseignements dispensés dans trois régions dépasse ce que prévoit l'accord de Bonn et ce que font donc les huit autres régions. Pour ce qui est des matières scientifiques, deux régions proposent

un volume de cours en mathématique et en sciences de la vie et de la terre différents de celui que prévoit l'accord de Bonn, et trois régions consacrent deux heures de plus par semaine à l'enseignement de ces disciplines que ne le prévoit l'accord de Bonn. A regarder la mise en œuvre de deux des dispositions de l'accord de Bonn, on peut conclure avec Hans-Werner Fuchs que « *On s'aperçoit rapidement que les régions ont utilisé toutes les marges de manœuvre possibles dans l'interprétation que l'accord de Bonn permettait, afin de pouvoir développer leur propre conception des classes supérieures du Gymnasium* » (Fuchs, 2004 : 367). Au regard des inégalités régionales, le résultat est une certaine réduction, autour des dispositions fixées par l'accord.

Dans d'autres cas, enfin, les décisions de la *KMK* ne semblent exercer aucun effet sur l'évolution des inégalités régionales, ni dans le sens de leur augmentation, ni dans celui de leur réduction. C'est ce que l'on constate lorsque le résultat des négociations au sein de la *KMK* est la reconnaissance mutuelle des situations régionales dans leur diversité. Les dispositions de la *KMK* de 1991 visant à intégrer les régions de l'ancienne République démocratique au territoire national en est une illustration. Un programme de la *KMK* a été mis en place pour remplacer le système scolaire est-allemand, unifié et caractérisé par la prégnance de l'idéologie marxiste, et pour permettre, après une phase de transition, la comparabilité et l'équivalence des formations et des diplômes obtenus dans l'ensemble des régions de la République fédérale. Les types d'école n'existant que dans les anciennes régions de la République démocratique ont été ainsi reconnus à l'égal de la *Hauptschule*, de la *Realschule*, du *Gymnasium* et de la *Gesamtschule*. C'est le cas en particulier des *Mittelschulen* en Saxe, des *Regelschulen* en Thuringe et des « écoles secondaires » en Saxe-Anhalt (Munding, 2005).

De manière générale, l'auto-régulation des régions au sein de la *KMK* conduit donc à une certaine diminution des inégalités régionales, appréhendées par la disparité des dispositifs d'action publique dans les régions. Les politiques régionales oscillent souvent autour des dispositions prévues par les décisions de la *KMK*, les régions exploitant les marges de manœuvre que ces dernières leur ouvrent. Ce type de résultats a été vivement critiqué comme étant le reflet de l'incapacité des pratiques d'auto-coordination des régions à produire effectivement des politiques coordonnées. Pourtant, si l'on adopte la

perspective défendue dans ce chapitre centrée sur la diversité des intérêts des régions à coordonner leurs politiques scolaires, il semble que ces résultats servent bien les intérêts régionaux. Ils servent leur intérêt collectif qui est de produire des décisions, sur certaines thématiques et dans certains contextes, où une absence de mobilisation collective des régions pourrait conduire à la remise en cause de la répartition formelle des compétences scolaires. Ils servent aussi leurs intérêts individuels, qui consistent souvent, on l'a vu, à conserver le maximum d'autonomie dans l'élaboration de leurs politiques scolaires.

Conclusion du chapitre 6

Au terme de ce chapitre sur l'auto-coordination des régions, on a suggéré que les régions décident de coordonner certains versants de leurs politiques scolaires, dans certaines conditions. L'intérêt des régions à se mobiliser collectivement par la mise sur l'agenda de la *KMK* repose sur l'intervention d'entrepreneurs, dont les revendications sont collectivement interprétées par les régions comme pouvant mettre en cause la répartition formelle des compétences dans le domaine scolaire. Le mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-coordination des régions montre donc comment les politiques régionales peuvent être liées les unes aux autres dans leur phase d'élaboration par leur coordination dans des organismes dédiés. On a aussi suggéré dans ce chapitre que l'auto-régulation des régions produit, de manière générale, une certaine réduction des inégalités régionales.

Le mécanisme d'intégration territoriale construit dans ce chapitre permet de rendre compte de la structure des décisions de la *KMK*, qui se concentrent sur le *Gymnasium* plutôt que sur les trois autres types d'école, ainsi que des décisions portant sur l'organisation scolaire, les enseignements et les diplômes en matière scolaire.

D'une certaine manière, ce mécanisme d'intégration territoriale fonctionne comme un paradoxe : pour préserver leur autonomie en matière de politique scolaire, et empêcher qu'une nouvelle répartition des compétences n'opère en faveur du gouvernement fédéral, les régions décident de restreindre leur autonomie dans l'élaboration des versants de leurs politiques qui pourraient y conduire. Au cœur de ce mécanisme, les intérêts collectifs et individuels des régions sont donc étroitement liés. Cela explique à la fois que le mécanisme ne s'enclenche que dans certaines conditions, mais aussi que dans la phase de négociations au sein de la *KMK* les intérêts individuels des régions peuvent venir porter atteinte à leur intérêt collectif à coordonner leur action publique, et ainsi bloquer le mécanisme.

VII - Chapitre 7 – La compétition régionale autour de priorités d'action publique

La compétition entre les gouvernements subnationaux est souvent présentée comme remettant directement en cause l'intégration territoriale, les stratégies de différenciation des régions qu'elle entraînerait tendant à produire de la fragmentation territoriale (Keating, 1998). Elle est aussi réputée produire des inégalités régionales (Brenner, 2004). Mais cette analyse repose en réalité sur l'examen d'un type particulier de compétition entre les régions, la compétition économique¹. Lorsque l'on met l'accent sur des variables politiques plutôt que sur des variables de marché, la perspective sur les effets de la compétition entre les régions sur l'intégration territoriale et les inégalités régionales peut changer radicalement. L'analyse de la compétition de politique publique (*policy competition*) développée par Arthur Benz suggère qu'elle pourrait opérer comme un dispositif d'intégration territoriale manié par l'Etat (2007). Elle consiste en effet pour l'Etat, afin d'allouer les ressources, à stimuler la compétition entre les régions pour encourager leur développement endogène, tout en le guidant par la mise en place parallèle de standards et de normes. Cette compétition concourt ainsi potentiellement à la réalisation de certains des objectifs de politique publique poursuivis par l'Etat. Dès lors qu'elle est considérée sous un angle politique, la compétition entre les régions n'a donc plus à être exclue *a priori* d'une réflexion sur la production d'intégration territoriale par l'action publique.

S'inscrivant dans la perspective ouverte par le travail de Arthur Benz, ce chapitre place en son centre un autre type de compétition entre les régions : la compétition autour du traitement de priorités d'action publique. Son analyse conduit à développer l'hypothèse suivante : la compétition entre les régions, lorsqu'elle porte sur le traitement de problèmes de politique publique, peut conduire à la production d'intégration territoriale et à la diminution des inégalités régionales. On suit la définition qu'en propose

¹ Celle-ci repose sur la valorisation des ressources propres des régions, y compris des identités et des cultures régionales, mais aussi de leurs caractéristiques institutionnelles. Elle repose sur des politiques économiques qui visent à accroître l'attractivité du territoire régional pour les investissements et les activités économiques (Keating, 1998 ; Brenner, 2004).

John Kingdon, selon laquelle un problème public est défini lorsque « *les gens commencent à penser que quelque chose peut être fait pour changer la situation* » (cité par Sheppard, 2004 : 347).

Pour démontrer cette hypothèse, on construit le mécanisme d'intégration territoriale par la compétition entre les régions. Il est centré sur l'étude des mobilisations des acteurs régionaux, mais aussi d'entrepreneurs, des syndicats enseignants, des représentants des parents d'élèves, des maires de petites villes et des groupes d'opposition au sein des assemblées régionales. Sur cette base, on peut dégager des régularités sur la manière dont la compétition autour du traitement de priorités d'action publique opère, dans le temps et dans l'espace. Le mécanisme s'enclenche en effet en France et en Allemagne dans le cas des politiques régionales d'éducation, à plusieurs occasions en France et sur plusieurs années en Allemagne. Si ce mécanisme peut être construit, c'est aussi parce que les effets produits par ce type de compétition sont similaires dans les cas français et allemand. La compétition entre les régions autour du traitement de priorités d'action publique conduit en effet à lier ensemble l'action publique des gouvernements régionaux, c'est-à-dire à produire de l'intégration territoriale. Elle se traduit aussi par la réduction des inégalités régionales, définies en termes de dispositifs d'action publique et de leurs *outputs*.

Le mécanisme d'intégration territoriale par la compétition entre les régions comporte trois temps. Le chapitre débute par la présentation du premier d'entre eux, qui consiste dans les mobilisations des gouvernements régionaux et dans l'existence d'une diversité d'entrepreneurs, qui conduisent au durcissement progressif d'une priorité d'action publique (A). Il se poursuit par l'exposé du deuxième temps du mécanisme, qui souligne comment la priorité ainsi définie contraint les régions et instaure une compétition entre elles (B). Le chapitre se conclut par le dernier temps du mécanisme, qui est celui de ses effets sur les inégalités et l'intégration territoriales (C).

A) Des entrepreneurs multiples et un durcissement progressif de priorités d'action publique

Une grande diversité d'entrepreneurs intervient sur les politiques régionales d'éducation, à l'échelle régionale et nationale, en France à partir de la deuxième moitié des années 1990 et en Allemagne au début des années 2000. La redondance et la concentration des thèmes soulevés par ces entrepreneurs et les mobilisations des gouvernements régionaux conduit au durcissement progressif de ce qui est construit comme des priorités d'action publique pour les gouvernements régionaux. C'est le premier temps du mécanisme d'intégration territoriale par la compétition entre les régions.

Dans le cas français, on va montrer que les mobilisations régionales et les entrepreneurs se concentrent autour des thématiques de l'égalité sociale à l'école et de l'égalité territoriale, tandis qu'en Allemagne, c'est la nécessité du changement des systèmes scolaires, et en particulier de leur structure, qui devient centrale.

1) En France, mobilisations régionales et entrepreneurs d'égalité

En France depuis le milieu des années 1990, une pluralité d'acteurs agit sur les questions d'éducation à l'échelon régional. Le point commun de ces actions est qu'elles sont centrées autour de la notion d'égalité. Les gouvernements régionaux sont, à cette période, mobilisés individuellement autour de la notion d'égalité sociale à l'école, tandis que les groupes d'opposition des assemblées régionales et les représentants des parents d'élèves sont des entrepreneurs, à l'échelon régional et national, de l'égalité territoriale de l'offre d'action publique des régions.

a) Les mobilisations des gouvernements régionaux autour de l'égalité sociale à l'école

La mobilisation de chaque gouvernement régional, depuis le milieu des années 1990, en faveur de l'égalité sociale à l'école est lisible dans la manière dont ces derniers présentent leur intervention dans le domaine de l'éducation et dans les objectifs qu'ils lui assignent. Les documents de présentation de leur action et les pages de leurs sites internet

consacrées aux lycées présentent unanimement l'égalité sociale à l'école comme centrale dans leurs politiques publiques. L'encadré suivant l'illustre.

Encadré VII-1 : La centralité de l'égalité sociale des chances dans la présentation des politiques régionales depuis le milieu des années 1990

Le conseil régional du Centre insiste sur son site internet sur « *La politique d'égalité des chances* » et sur « *La défense de l'égalité des chances par la région sur son territoire* ». Chacun des dispositifs est ensuite présenté au regard de l'objectif d'égalité des chances et la contribution de chacun d'eux à sa réalisation est soulignée.

La une des pages de la région Bretagne dédiées à la formation s'intitule « *La région s'engage pour l'égalité des chances* ». L'accent est mis sur le fait que « *La région souhaite favoriser l'égalité des chances devant l'accès aux connaissances et à la culture* ».

Pour sa part, la région Limousin insiste sur le fait que « *Offrir aux lycéens du Limousin les meilleures conditions de formation est une priorité. Cette politique a pour but d'améliorer les conditions de vie des lycéens et de réduire l'inégalité d'accès à la formation* ».

La région Bourgogne souligne, elle-aussi, que les politiques régionales qu'elle met en œuvre visent à « *contribuer à rétablir une véritable égalité des chances dans l'accès au savoir* ». Le site du conseil régional détaille ainsi les dispositifs qui composent la politique « *d'égalité des chances* ».

En région Basse-Normandie, l'égalité des chances est, là aussi, la motivation de l'action régionale qui est explicitement mise en avant. Il s'agit de « *garantir l'égalité des chances et [de] faciliter l'accès des jeunes au savoir en se substituant aux familles des élèves de l'enseignement professionnel et technologique* » pour l'achat des équipements professionnels ou « *en prenant en charge les familles en difficultés financières sérieuses* » notamment pour l'hébergement et les transports.

Pour ce qui la concerne, la région Nord Pas de Calais insiste très fortement sur l'objectif d'égalité des chances. Il est fait référence à de nombreuses reprises sur son site internet à sa fidélité « *à un principe d'égalité de traitement* » ainsi qu'à la nécessité d'« *assurer une meilleure égalité des chances* ».

La région Provence-Alpes Côte d'Azur, enfin, souligne que « *construire l'avenir, c'est offrir à chaque jeune toutes les chances de réussite* ». La 1^{ère} vice-présidente de la commission jeunesse associative ajoute qu'« *Offrir à tous les jeunes, quelles que soient leurs origines sociales, leurs choix de filières leurs lieux de résidence, les mêmes chances de réussite gage d'épanouissement et d'insertion professionnelle réussie ; telle est notre ambition* ».

Sources : sites des conseils régionaux, consultés en juillet 2009.

L'insistance de chacun des conseils régionaux sur l'idée d'égalité à l'école à partir du milieu des années 1990 est congruente avec la problématisation de la notion d'égalité dans le domaine scolaire à l'échelle nationale. (Van Zanten, 2006). Agnès Van Zanten souligne que, depuis 1975, les réflexions, puis les politiques conduites à l'échelle

nationale, accordent de plus en plus d'importance à l'égalité de fait à l'école, au détriment de l'égalité de droit, jusqu'alors privilégiée. « *Cela amène les décideurs (...) à prendre acte des limites de la standardisation et à encourager la diversification des ressources et de l'offre éducative, ainsi qu'à définir de nouveaux principes de sélection de populations défavorisées* » (Van Zanten, 2006 : 234). On pourrait ainsi interpréter les mobilisations des conseils régionaux au nom de l'égalité à l'école comme relevant d'un intérêt institutionnel : dans une perspective de consolidation de l'institution régionale, et de l'équipe en place, il s'agirait pour chaque gouvernement régional de montrer qu'il est en mesure de prendre en charge ce qui est affiché par le ministère de l'Education nationale comme un objectif important des politiques scolaires.

Cette mobilisation des conseils régionaux en faveur de l'égalité sociale à l'école conduit certains gouvernements régionaux à adopter des mesures dites « d'action éducative », en dehors des compétences formelles dont ils disposent. Dans ce cadre-là, les ressources mobilisées sont financières. Mais elles sont aussi politiques, puisqu'elles engagent la capacité de ces conseils régionaux à établir des relations de travail avec les chefs d'établissement et leurs équipes, ainsi qu'avec les rectorats. Il s'agit enfin de ressources d'expertise, c'est-à-dire de connaissance du secteur de l'éducation. Le mode d'action privilégié est l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique elle-même. On peut en prendre deux exemples.

En 1998, la région Bretagne introduit un dispositif d'aide à l'acquisition des équipements professionnels dont les élèves doivent disposer dans certaines sections professionnelles des lycées. Il peut s'agir de boîtes à outils, de chaussures de sécurité, de casques, d'outillage, de mallettes à couteaux (pour les élèves en lycée hôtelier), etc.¹. L'objectif d'égalité sociale à l'école a été placé au cœur de l'introduction de cette mesure par le conseil régional de Bretagne. Selon le directeur des lycées de l'époque, il s'est agi de faire en sorte que les lycéens professionnels ne soient pas « *doublement défavorisés* » (Entretien n°30). D'une part, l'idée a été de promouvoir l'égalité entre les élèves des

¹ Ce dispositif ne concerne que les équipements personnels, et non les équipements collectifs (comme les machines outils, les ordinateurs ou encore les fours) qui sont pris en charge par les régions au titre de l'équipement des établissements scolaires.

sections professionnelles et générales des lycées, à partir d'une analyse des difficultés de recrutement des lycées professionnels. De plus, le constat a été fait au conseil régional que les élèves des lycées professionnels étaient souvent issus de familles moins aisées financièrement, alors que les frais de la formation y étaient en effet souvent plus élevés que dans les sections générales, le coût des équipements en constituant l'une des causes principales. Des coûts moyens par formation ont été calculés, dont le conseil régional a pris en charge environ la moitié pour chaque élève sous forme de lettre-chèque. L'un des objectifs poursuivis était aussi que pour les élèves boursiers d'Etat, dont la bourse couvrait environ la moitié du montant de l'achat des équipements, celui-ci soit gratuit¹.

Un deuxième exemple est l'introduction par le conseil régional du Limousin, au milieu des années 1990, d'aides à la mobilité internationale des lycées. Cette décision a été prise sur la base d'un diagnostic régional qui a conduit à conclure que les Limousins étaient moins mobiles que les Français issus des autres régions françaises et que cela s'expliquait en partie par des facteurs sociaux et financiers. A l'époque ainsi, les étudiants limousins bénéficiaient moins du programme ERASMUS (Entretiens n°24 et 25). Pour promouvoir la mobilité internationale des lycéens et combattre cette forme d'inégalité sociale à l'école, des dispositifs d'aide ont été mis en place. Ils étaient très ciblés, dans la mesure où ils reposaient sur des relations avec des régions partenaires et ne concernaient que les échanges scolaires. La condition était de partir au moins 5 jours et de recevoir pendant la même durée un correspondant (Entretien n°26).

A partir de la deuxième moitié des années 1990, les conseils régionaux se sont donc mobilisés individuellement en faveur de l'égalité sociale à l'école, et certains d'entre eux ont mis en place des dispositifs innovants, en dehors de leurs compétences, visant à la promouvoir.

¹ En Bretagne, ce dispositif concerne aussi les élèves de CAP et de BEP.

b) Les entrepreneurs de l'égalité territoriale

A côté des exécutifs régionaux et de leurs équipes mobilisés autour de l'idée d'égalité sociale à l'école, d'autres acteurs sont intervenus en faveur de la notion d'égalité territoriale de l'offre d'action publique des conseils régionaux. C'est le cas des représentants de parents d'élèves et des groupes d'opposition au sein des assemblées régionales¹.

On s'intéresse en particulier à la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE). A l'échelon national et aux échelons régionaux de la FCPE, les représentants des parents d'élèves sont intervenus à partir du milieu des années 1990 pour que certains dispositifs d'action éducative développés dans certaines régions le soient aussi dans les autres. Leur action comme entrepreneur de l'égalité territoriale s'inscrit dans le cadre d'une mobilisation plus large, en faveur de la gratuité de l'enseignement. Faute d'obtenir de l'Etat la satisfaction de leurs revendications, la FCPE à l'échelon national et aux échelons régionaux se met à promouvoir l'idée que la gratuité de l'enseignement dans les lycées pourrait être réalisée par les conseils régionaux. Les représentants des parents d'élèves défendent ainsi l'adoption par l'ensemble des conseils régionaux des dispositifs de gratuité des manuels scolaires, mais aussi des équipements individuels nécessaires aux élèves dans le cadre des enseignements de certaines sections professionnelles.

¹ Contrairement à ce que l'on observe dans le cas allemand, où les syndicats enseignants interviennent comme entrepreneurs du changement des systèmes scolaires, ils n'agissent pas en France comme entrepreneurs d'égalité, ou d'autre chose, au niveau régional. Les syndicats enseignants ne semblent jouer aucun rôle dans l'élaboration des politiques régionales d'éducation. Cela s'explique par le fait qu'ils ne s'adressent pas aux gouvernements régionaux. De manière générale, il semble qu'aux échelons infranationaux, l'intervention des syndicats enseignants soit d'ailleurs très limitée (Robert, 1995). C'est le cas dans le cadre de leurs relations avec les services déconcentrés du ministère : « *At the level of the academies the role of the teaching unions appeared severely restricted* » (Cole, 1997 : 145). Plus exactement, « *The trade unions exercised some influence in relation to issues of staff management, much less elsewhere* » (Cole, 1997 : 145).

Les entretiens conduits avec les directeurs ou les chefs de service des services de l'éducation des conseils régionaux confirment largement ce constat. Les interlocuteurs des conseils régionaux du côté de l'Education nationale, outre les personnels du rectorat, ne sont pas tant les enseignants et leurs représentants syndicaux que les chefs d'établissement et les gestionnaires des lycées. Mais nous n'avons pas non plus observé que les chefs d'établissement et les gestionnaires des lycées se constituent en entrepreneurs auprès des conseils régionaux.

Depuis sa création en 1947, la gratuité a été au centre des actions de la FCPE. Non seulement « *L'école publique a, dès sa création, été conçue comme devant être obligatoire et gratuite* »¹, mais la gratuité est aussi conçue comme la condition de l'égalité et de la réussite de tous à l'école, et notamment au lycée. Le président de la FCPE en poste entre 1996 et 2006 reconnaît que la scolarité en lycée ne fait pas partie de la scolarité obligatoire. Mais il soutient qu'elle est toutefois « *devenu[e] de facto un niveau de scolarité* » (Entretien n°34). C'est pourquoi la Fédération défend l'idée que le principe de gratuité doit s'y appliquer, aussi bien que dans les écoles primaires et les collèges. Mais « *La FCPE constate un recul significatif de la gratuité de l'école publique et une dérive insidieuse vers une école inégalitaire par l'argent, dus en particulier à l'insuffisance des financements publics pour prendre en compte les évolutions du système éducatif et de la société* »². Les coûts engendrés par la scolarité au lycée participent à cette dérive : les manuels scolaires, les équipements nécessaires à la formation en sections professionnelles et technologiques, les voyages scolaires, les séjours linguistiques, etc., « *sont autant d'éléments qui nécessitent des moyens trop souvent transférés à la charge des parents* »³.

Sur la base de cette analyse, la FCPE défend la nécessité d'un engagement de l'Etat, avec l'idée que la gratuité effective ne peut être garantie que par lui. L'association considère que les régions n'ont à intervenir que dans la mise en œuvre des mesures de gratuité décidées par l'Etat. Mais l'Etat a toujours refusé la prise en charge des coûts afférents à la scolarité en lycée. Dans ce cadre, les mesures d'action éducative, introduites par certains gouvernements régionaux en dehors du cadre formel de leurs compétences et visant à favoriser l'égalité sociale des chances à l'école, et notamment la gratuité de la scolarité des lycéens, semblent avoir été interprétées par la FCPE comme un premier pas vers la réalisation de l'objectif de gratuité poursuivi de longue date par l'association. A l'échelon régional, elle s'est alors mobilisée pour inciter les conseils régionaux qui ne l'avaient pas fait à adopter des mesures de gratuité des manuels scolaires et d'aide à l'acquisition des équipements professionnels des lycéens scolarisés dans certaines sections professionnelles. Ses représentants ont avancé trois arguments auprès des

¹ Projet éducatif de la FCPE, consulté en ligne le 15 juillet 2009.

² Projet éducatif de la FCPE, consulté en ligne le 15 juillet 2009.

³ Projet éducatif de la FCPE, consulté en ligne le 15 juillet 2009.

conseils régionaux. Le premier souligne que le lycée faisant partie de la scolarité effective des jeunes, il faut tirer les conséquences « *de l'ouverture des lycées à l'ensemble de la population* » (Entretien n°34), et étendre le principe de gratuité au lycée. Le deuxième argument met l'accent sur un principe de justice sociale. La FCPE considère que la scolarité représente un coût de plus en plus élevé pour nombre de familles que les acteurs publics doivent prendre en charge. Pour les représentants des parents d'élèves, l'aide sociale, par l'intermédiaire de l'allocation de rentrée scolaire, ne doit pas être confondue dans son principe avec les aides à la scolarisation liées au respect du principe de gratuité. Enfin, le dernier argument au cœur de l'action de la FCPE comme entrepreneur de l'égalité territoriale, à l'échelon régional, renvoie au principe de l'égalité territoriale : si le dispositif est mis en place dans une région et pas dans les autres, ou si elle est mise en place de manière différente, l'égalité devant le système éducatif est alors rompue. Les représentants des parents d'élèves sont donc mobilisés à l'échelon régional en faveur de l'égalité territoriale.

L'intérêt de la FCPE à intervenir comme entrepreneur d'égalité territoriale auprès des conseils régionaux repose donc sur la mise en application de l'objectif de gratuité de la scolarité, dans une tentative de dépasser l'échec de ses mobilisations antérieures auprès de l'Etat. En ce sens, l'objectif est double : non seulement, en soi, faire réaliser la gratuité de l'enseignement au lycée, mais aussi profiter de l'initiative de certains conseils régionaux pour faire appliquer cette gratuité au lycée dans l'ensemble des régions, dans un contexte où l'Etat a refusé de la prendre en charge.

Un autre groupe d'acteurs intervient à la même période comme entrepreneur d'égalité territoriale, quoique dans une perspective tout à fait différente de celle de la FCPE. Il s'agit des groupes d'opposition dans les assemblées régionales. Ces derniers jouent un rôle classique d'opposants, qui consiste à proposer de développer de nouvelles politiques publiques afin de récolter les bénéfices liés à leur introduction, en particulier le développement d'une nouvelle clientèle. Ils participent à la diffusion entre les régions des dispositifs mis en place dans les autres régions au nom de l'égalité sociale des chances à l'école, en invoquant l'argument selon lequel les dispositifs innovants mis en place dans d'autres régions que la leur doit aussi l'être dans celle où ils sont élus. C'est ce que

souligne notamment la directrice des lycées en Bretagne en poste au début des années 2000 :

« La décentralisation est censée permettre à chaque région de développer une politique propre. Mais en réalité, avec les médias, les initiatives des uns et des autres sont connues, et cela limite les possibilités d'innovation, puisque les groupes d'opposition, les associations de parents d'élèves, etc. exercent des pressions pour que ce que se fait là se fasse ici aussi (...) » (Entretien n°32).

Au nom d'un intérêt électoral, il semble donc les groupes d'opposition dans chacun des conseils régionaux se mobilisent au nom de l'égalité territoriale pour ce qui concerne les dispositifs régionaux en faveur de l'égalité sociale des chances à l'école.

Au final en France, la conjonction sur la même période de l'action d'acteurs divers sur la question des politiques régionales d'éducation conduit à la consolidation progressive d'une thématique autour de laquelle s'organisent les mobilisations des gouvernements régionaux, et les interventions d'entrepreneurs que sont les représentants des parents d'élèves et les groupes d'opposition des assemblées régionales. Il s'agit de celle de l'égalité à l'école. Plus précisément, on pourrait dire que la concomitance des objets de mobilisation de ces acteurs conduit à la construction progressive d'une priorité d'action publique pour les conseils régionaux : défendre l'égalité sociale à l'école, mais sans remettre en cause l'égalité territoriale. On peut parler de priorité dans la mesure où les gouvernements régionaux placent eux-mêmes l'égalité sociale à l'école au centre des objectifs poursuivis par leurs politiques publiques.

2) En Allemagne, des entrepreneurs du changement des systèmes scolaires et de leur structure et des mobilisations régionales

En Allemagne, au début des années 2000, on note une diversité d'interventions d'acteurs qui portent sur l'idée du nécessaire changement des systèmes scolaires et de leur structure. Elles opèrent à la fois à l'échelle nationale et aux échelons régionaux. Le gouvernement fédéral et les régions, mais aussi les syndicats enseignants, les groupes d'opposition et les maires des petites villes et les représentants des acteurs économiques

sont les principaux acteurs concernés. Pour étudier l'intervention des entrepreneurs au niveau régionale et les mobilisations individuelles des régions allemandes, l'analyse se concentre sur trois régions : la Rhénanie du Nord-Westphalie, la Rhénanie-Palatinat et le Bade-Wurtemberg¹.

a) Les mobilisations du gouvernement fédéral et des régions dans le contexte d'une forte médiatisation des résultats de PISA

C'est dans le contexte ouvert par la publication des résultats de la première enquête PISA, comme des enquêtes de 2003 et 2006, que l'on peut comprendre la forte mobilisation du gouvernement fédéral et des gouvernements régionaux en faveur d'un nécessaire changement des systèmes scolaires, et en particulier de leur structure.

Ces résultats ont en effet fait l'objet d'une publicité très importante. Le « *choc PISA* »² a ainsi conduit à la publication de 148 articles dans deux des principaux journaux allemands entre le 1^{er} décembre 2001 et le 31 décembre 2002³. 262 articles ont été publiés dans ces deux mêmes journaux entre le 1^{er} décembre 2001 et le 31 décembre 2005, et 429 entre le 31 décembre 1999 et le 30 juin 2009.

Cette médiatisation et l'ampleur des discussions publiques sur les questions d'éducation sont non seulement importantes, mais aussi très surprenantes dans le contexte allemand. S'intéressant à la publicité faite à ces questions, ainsi qu'à la nature des débats publics depuis l'après-guerre, Thomas Ellwein parle en effet de « *politiques éducatives sans discussions éducatives* » (Ellwein, 1998 : 87). A l'exception du milieu des années 1960, où les publications de Georg Picht et de Ralph Dahrendorf ont amené les questions

¹ Le choix de ces régions a été présenté dans l'Introduction générale.

² On fait ici référence au titre de l'ouvrage dirigé par Bernd Fahrholz, Sigmar Gabriel et Peter Müller, *Nach dem PISA-Schock*, Frankfurt am Main : Hoffman und Campe Verlag GmbH, 2002.

³ Une recherche a été faite à l'aide de Factiva à partir du mot clé « PISA » dans les publications de la *Berliner Zeitung*, et de la *Süddeutsche Zeitung*. Pour des raisons techniques, il n'a pas été possible d'inclure la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, le *Tagesspiegel*, la *Welt* et la *Zeit* dans la recherche (base consultée le 24 juillet 2009).

d'éducation sur le devant de la scène politique et médiatique¹, Ellwein explique que les transformations importantes qui ont eu lieu dans les systèmes éducatifs régionaux pendant la deuxième moitié du XXème siècle n'ont pas donné lieu à des discussions générales et collectives sur les orientations à suivre. Les systèmes scolaires allemands se sont ainsi développés sans discussions publiques. « *Les grandes réformes de l'école, et avec elles une politique d'éducation extrêmement active, n'ont conduit en aucun cas à des débats sur l'éducation dans l'opinion publique, qui auraient donné lieu à des projets et à la constitution de soutien pour ces derniers. Dans la plupart des cas, les spécialistes sont bien plutôt restés entre eux et leurs discussions n'ont connu aucun écho auprès du public, qui ne s'intéressait ni aux détails ni aux principes de ces réformes* (Ellwein, 1998 : 88). Ellwein souligne ainsi que les discussions en matière éducative ont été circonscrite, de manière générale, à une publicité partielle (*Teilöffentlichkeit*), à laquelle ne participent que les partis politiques, les syndicats enseignants, les organismes consultatifs et les autres institutions intervenant dans le domaine de l'éducation. En Allemagne ainsi, « l'opinion publique » et les médias ne sont habituellement pas acteurs des discussions éducatives. C'est pourquoi la médiatisation dont fait l'objet l'éducation après 2001 est remarquable à maints égards.

Dans ce contexte caractérisé par la forte médiatisation des questions d'éducation, inédite depuis quarante ans, on a montré au chapitre 4 comment le gouvernement fédéral s'est mobilisé à partir de 2001 pour inciter au changement des politiques scolaires des régions, notamment en formulant des propositions de réforme. On doit d'ailleurs noter que ces mobilisations du gouvernement fédéral ont contribué à alimenter l'importante médiatisation des thématiques scolaires ayant fait suite à PISA.

Les gouvernements régionaux se sont eux-aussi mobilisés autour de l'idée de changement de leurs politiques scolaires. On a étudié au chapitre 4 les mobilisations collectives, par l'intermédiaire de la *KMK*, par lesquelles cela s'est traduit. En parallèle,

¹ Cf. chapitre 2. Certains soulignent d'ailleurs une certaine continuité des thématiques débattues et des arguments avancés (Albrecht, 2003). Toutefois, certaines des questions dominant les débats contemporains sont propres à cette période. On pense en particulier à la situation des élèves issus de l'immigration, et au traitement que leur réservent, de fait, les systèmes scolaires régionaux. Cf. chapitre 4.

les indices relevés dans les différentes régions étudiées concordent pour montrer que les gouvernements régionaux se sont aussi mobilisés individuellement.

Les entretiens réalisés auprès de représentants de syndicats enseignants de trois d'entre elles¹, ainsi que l'observation des débats éducatifs conduits dans d'autres *Länder*, indiquent en effet que les questions d'éducation ont été inscrites en haut de l'agenda des gouvernements régionaux. Cela s'explique en particulier par les enjeux électoraux qu'elles représentent depuis 2002, de manière générale, pour les acteurs politiques régionaux. Une rupture a ainsi été marquée par rapport aux périodes précédentes, où les questions d'éducation semblaient être considérées comme moins importantes par les gouvernements régionaux.

En Bade-Wurtemberg ainsi :

« [La publication des enquêtes PISA] a facilité notre travail dans la mesure où les questions d'éducation sont devenues centrales pour les acteurs politiques. On a désormais moins l'impression que l'on représente un thème, comme celui des femmes par exemple, qui peut être contourné facilement » (Entretien n°60).

« L'éducation a une certaine importance lors des débats électoraux (...). [La publication de PISA] a changé le discours habituel des hommes politiques. Tout le monde en a parlé, tout le monde avait son mot à dire sur le sujet » (Entretien n°62).

C'est aussi ce que l'on constate en Rhénanie-Palatinat :

« PISA a aidé à freiner l'influence des ministres des Finances sur les questions d'éducation. Les ministres de l'Éducation ont repris la main » (Entretien n°56).

Ainsi qu'en Rhénanie du Nord-Westphalie :

« Cela a à voir avec PISA sans doute, mais on ne peut que constater que les questions d'éducation ont acquis une plus grande importance ces derniers temps. Elles ont clairement été déterminantes pour rendre compte des résultats de [la dernière] élection [régionale]. (...) les hommes politiques sont devenus plus sensibles aux questions d'éducation » (Entretien n°49).

¹ Cf. Introduction générale pour l'explication du choix de ces régions et du travail de terrain réalisé à leur rencontre.

« Il est évident que PISA a changé la place accordée à l'éducation. Nous pouvons aujourd'hui retenir beaucoup plus d'attention que cela n'était le cas auparavant (...). Ce n'est pas tant le ministère [de l'Education] que les hommes politiques en général qui sont devenus plus sensibles aux questions d'éducation, y compris le ministre des Finances, qui a plus de difficultés aujourd'hui à refuser des projets liés à l'école » (Entretien n°51).

La mobilisation individuelle des régions allemandes peut s'interpréter comme la conséquence des résultats de PISA, qui ont souligné à gros traits les insuffisances des systèmes scolaires allemands. Mais ces mobilisations doivent aussi se comprendre dans le contexte d'un autre problème rencontré par l'ensemble des régions, et sur lequel la publication des résultats de l'enquête PISA a mis la lumière : le déclin de l'attractivité d'un des trois types d'école du système segmenté, la *Hauptschule*.

La part des élèves de *Hauptschule* est décroissante depuis les années 1970. Alors que la moitié des élèves y était scolarisée en 1970, seuls 17 % d'entre eux l'étaient en 2006. Cette évolution est à mettre en parallèle avec l'accroissement de la population scolarisée au *Gymnasium* (+ 15 points entre 1970 et 2006), et avec la stabilisation de la population d'élèves scolarisés en *Realschule* (autour de 20 %). Le tableau suivant précise ces données.

Tableau VII-1 : Les effectifs scolarisés dans les différentes formes d'école entre 1979 et 2006

Année/ Part d'élèves scolarisés selon le type d'école	<i>Hauptschule</i>	<i>Realschule</i>	<i>Gymnasium</i>	<i>Gesamtschule</i> intégrée	Classes d'orientation où les élèves ne sont rattachés ni à une <i>Hauptschule</i> , ni à une <i>Realschule</i> , ni à un <i>Gymnasium</i>
1970	50,7	19,1	29,8	0,4	-
1979	33,7	22,7	34,8	3,6	5,2
1989	26,9	22,1	39,8	5,8	5,4
1999	18,4	21,0	37,6	9,2	6,9
2006	17,0	23,1	43,6	9,0	1,8

Sources : Calculs de l'auteure à partir de données tirées de (KMK, 1973, 1981, 1991, 2000, 2007).

« Ce type d'école, indépendamment de sa qualité effective, porte un stigmat » (Belwe, 2007 : 2). Elle est en effet de plus en plus considérée comme l'école où sont

scolarisés les élèves qui n'ont pas pu être orientés en *Gymnasium* ou en *Realschule*¹. Les *Hauptschulen* souffrent aussi de la mauvaise réputation de leurs élèves, souvent résumée en quelques mots : des enfants d'immigrés qui ne parlent pas allemands, ou des élèves à problèmes².

La désaffection croissante à l'égard de la scolarisation en *Hauptschule*, qui est le résultat d'un changement des pratiques d'orientation des élèves et de leurs parents, constitue un enjeu important pour les exécutifs régionaux, car il souligne l'insatisfaction des parents et des élèves, mais aussi de manière croissante, des employeurs, à l'égard de l'un des trois piliers de l'organisation scolaire en Allemagne. Les enquêtes PISA successives ont d'ailleurs contribué à alimenter cette désaffection en soulignant les très mauvais résultats des élèves de *Hauptschule* par comparaison avec ceux des élèves du même âge scolarisés en *Realschule* et en *Gymnasium* (Baumert, 2003, 2005, 2006, 2007).

L'intérêt des régions à se mobiliser individuellement réside ainsi dans la prise en charge des problèmes identifiés publiquement suite à la publication des résultats de PISA et aux problèmes structurels rencontrés par l'une des écoles du système scolaire de manière ternaire.

Les mobilisations du gouvernement fédéral et des régions en faveur d'un changement des systèmes scolaires se sont déclinées en plusieurs thématiques parmi lesquelles l'allongement de la durée de la journée d'école³ (*Ganztagschule*), mais aussi la

¹ Elle est ainsi quelquefois qualifiée d' « école de ceux qui n'ont pas pu aller ailleurs » (*Restschule*).

² L'enquête PISA – 2000 permet de nuancer le portrait qui est fait des élèves de *Hauptschule*. Ils étaient à 39,6 % des redoublants. Pour 24,7 % d'entre eux, l'allemand n'était pas la langue parlée dans la famille et le père de 19,6 % d'entre eux ne possédait aucun diplôme (Baumert, Stanat, Watermann, 2006).

³ Cf. chapitre 4.

réduction de la durée de la scolarité au *Gymnasium* à 8 années contre 9 dans la plupart des régions¹ et, surtout, la question de la structure des systèmes scolaires.

On va se concentrer sur cette dernière question. Contrairement à ce que l'on constate dans le cas des autres thématiques, aucun consensus relatif n'a émergé dans les débats quant à la manière d'opérer le changement de politique publique jugé nécessaire. On observe pourtant que les réformes réalisées dans nombre de régions vont dans une même direction : la remise en cause de la segmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux. Les discussions ne semblent pas, en effet, s'être orientées en faveur de l'une ou l'autre des deux possibilités discutées. La première est basée sur le maintien de la segmentation du système scolaire ou son aménagement, sous la forme de l'allongement de la durée de la scolarisation dans la même école de l'ensemble des élèves, en *Grundschule*². La seconde repose sur l'introduction d'une segmentation binaire de la scolarité dans l'enseignement secondaire : les élèves pouvant alors être scolarisés soit en *Gymnasium* soit dans un type nouveau d'école regroupant la *Hauptschule* et la *Realschule*. Ces deux positions se distinguent clairement l'une de l'autre et s'accusent mutuellement d'être « idéologiques »³. C'est autour de cette thématique que les entrepreneurs du changement de la structure des systèmes scolaires sont présentés.

¹ Traditionnellement, la scolarité au *Gymnasium* dure 9 années, et les élèves obtiennent l'*Abitur*, l'équivalent du baccalauréat, à l'âge de 19 ans. Mais les analyses faites de PISA ont conduit à souligner que dans la plupart des pays de l'OCDE l'entrée dans l'enseignement supérieur, ou sur le marché du travail à la fin des études secondaires, se faisait à 18 ans plutôt qu'à 19 ans. Ces analyses sont à inscrire dans un contexte où la durée moyenne des études supérieures en Allemagne est plus élevée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE et où cette question est régulièrement discutée. Dans ce contexte, un consensus a progressivement émergé, qui a mis l'accent sur la nécessité de réduire d'une année la durée de la scolarité au *Gymnasium*. On constate de fait que parmi les 14 *Länder* dont la scolarité au *Gymnasium* durait 9 années avant 2001 (en Saxe et en Thuringe, l'*Abitur* est obtenu depuis la réunification à l'âge de 18 ans), tous ont introduit le *Gymnasium* en 8 ans dans les années qui ont suivies (site de la *KMK*, consulté le 29 juillet 2009).

² Rappelons que, de manière générale, les élèves allemands sont scolarisés ensemble en *Grundschule*, de la classe 1 à 4, c'est-à-dire jusqu'à 10 ans.

³ De manière schématique, on rappelle que la *SPD* est en faveur de l'allongement de la scolarité dans la même forme d'école, tandis que la *CDU* soutient, pour sa part, la segmentation ternaire du système scolaire. Comme on l'a vu toutefois au chapitre 5, les prises de position peuvent être moins tranchées au niveau régional.

b) Les entrepreneurs de la remise en cause de la segmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux

En parallèle des mobilisations du gouvernement fédéral et des régions sur la nécessité du changement des systèmes scolaires régionaux, on constate en effet l'intervention d'acteurs pluriels en faveur de la remise en cause de la segmentation ternaire. Aux côtés des acteurs partisans qui défendent traditionnellement la remise en cause de la segmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux¹, d'autres acteurs agissent aussi mobilisés autour de cet objectif. Il s'agit tout particulièrement de certains syndicats enseignants, mais aussi de maires de petites villes, y compris de maires de droite, de partenaires de coalition des gouvernements régionaux en place et des groupes d'opposition².

De manière générale, ces acteurs s'appuient sur une analyse partagée des résultats de PISA. Ils mettent l'accent sur le fait que les pays obtenant les meilleurs résultats à PISA sont caractérisés par des systèmes scolaires unifiés et non segmentés. Le deuxième argument invoqué par ceux qui critiquent la segmentation du système scolaire allemand repose sur la sélection sociale par laquelle il se traduit : quiconque est favorable à plus de justice sociale devrait, dans leur perspective, soutenir l'allongement de la scolarité dans la même école. Ils insistent ainsi sur le fait qu'en Bavière, dont les résultats à PISA 2000 ont été les meilleurs d'Allemagne (Baumert, 2003), la performance scolaire va de pair avec une sélection sociale particulièrement élevée. Par exemple, la Bavière est la région où la part d'élèves ayant été scolarisés en *Gymnasium* est la plus faible, et où le nombre d'abandon de la scolarité au *Gymnasium* est le plus élevé. En outre, la propension d'un élève à obtenir le baccalauréat ou le diplôme de fin d'étude de *Realschule* est deux fois plus élevée lorsque celui-ci n'est pas issu de l'immigration, par comparaison avec les chances d'un élève dont les parents ne sont pas nés en Allemagne (Rotte, Rotte, 2007). Enfin, un nombre très important de jeunes bavarois quittent le système scolaire sans qualification. Les entrepreneurs de la remise en cause de la segmentation ternaire des

¹ Cf. chapitre 5.

² La Conférence des ministres de l'éducation (*KMK*) ne fait pas partie de ces entrepreneurs. Les décisions prises dans le cadre de la *KMK* étant adoptées à l'unanimité, elles portent sur des objets qui sont susceptibles de susciter le consensus. Cela n'est pas le cas de l'organisation du système scolaire. Cf. chapitre 6.

systèmes scolaires soulignent d'ailleurs qu'il n'est pas pertinent de comparer les résultats de la Bavière avec des résultats des pays de l'OCDE : une fois que la Bavière est comparée aux meilleures régions des pays obtenant les meilleures performances, ses résultats deviennent comparativement mauvais¹.

On s'intéresse maintenant plus précisément à certains entrepreneurs de la remise en cause de la segmentation ternaire des systèmes scolaires en Rhénanie du Nord-Westphalie, en Rhénanie-Palatinat et en Bade-Wurtemberg : certains syndicats enseignants, des maires de petites villes, les groupes d'opposition et les partenaires de coalition des gouvernements régionaux.

Les syndicats enseignants

Afin de caractériser plus précisément les prises de position des entrepreneurs de la remise en cause de la segmentation ternaire, on peut commencer par celles de certains syndicats enseignants. Celles-ci ont lieu au niveau régional. En effet, ces syndicats sont organisés à l'échelle régionale, et la confédération fédérale dispose de ressources plus faibles que les syndicats régionaux, comme le montre l'encadré VII.2. Rappelons aussi que la représentation des enseignants par type d'école (*Realschule* et *Gymnasium* en particulier) est l'un des modes d'organisation syndicale privilégiés².

¹ C'est sur cette base que la Bavière a pu être appelée par certains le Brême du Canada, Brême étant la région allemande ayant obtenu les moins résultats à PISA 2000, et le Canada étant le pays fédéral le mieux classé (Baumert, 2003).

² Voir chapitre 6.

Encadré VII-2 : L'organisation régionale du syndicalisme enseignant en Allemagne

De manière générale, l'échelon fédéral des syndicats enseignants ne joue qu'un rôle mineur dans l'organisation et les prises de position des syndicats régionaux qui y sont affiliés. Des différences importantes dans les objectifs et les positionnements adoptés par des syndicats rattachés à une même confédération à l'échelle fédérale peuvent ainsi être observées. Elles s'expliquent par le fait que les syndicats régionaux définissent leurs intérêts, leurs stratégies et donc leurs prises de position, par rapport à la politique scolaire de la région dans laquelle ils sont implantés, à son histoire et ses évolutions récentes, ainsi que par rapport aux positionnements respectifs des autres syndicats enseignants de la région.

Une illustration des variations régionales des prises de position des syndicats rattachés à une même fédération en est proposée par le positionnement du *VBE* en Bade-Wurtemberg, qui se distingue de nombre des autres syndicats régionaux *VBE* : « *Je ne peux pas encore vous dire que la VBE BW soutient la segmentation binaire du système scolaire. Nous sommes peut-être sur le chemin de cette prise de position, mais nous n'y sommes pas encore. Dans d'autres régions, cette position est déjà affichée, de même qu'au niveau de la confédération fédérale* » (Entretien n°62). La différence de positionnement du *VBE BW* par rapport aux syndicats *VBE* des autres régions tient notamment à la politique scolaire dans la région Bade-Wurtemberg, où la segmentation ternaire est fermement défendue par les élus régionaux, ainsi qu'à la composition des syndiqués du *VBE BW*. Ces derniers enseignent pour une majeure partie en *Hauptschule*, ce qui rend difficile au syndicat de défendre l'abrogation de ce type d'école.

La variation des prises de position des différents syndicats à l'échelle d'une région, celle des systèmes scolaires et des politiques régionales, ainsi que celle des liens et des relations de travail tissés entre chaque syndicat et les élus régionaux des différents partis, au gouvernement ou dans l'opposition, se traduisent pas une forte différenciation des configurations de pouvoir unissant les différents syndicats enseignants et les forces politiques régionales.

La particularité des positions de ces syndicats enseignants est que nombre d'entre eux défendent l'introduction de la segmentation binaire des systèmes scolaires en faisant des propositions concrètes de changement du système scolaire régional, qui sont plus ou moins formalisées. Quoique présentant des variations selon les syndicats et selon les régions, ces modèles consistent dans l'aménagement partiel de la segmentation ternaire de l'organisation scolaire. Certains favorisent le regroupement des *Hauptschulen* et des *Realschulen* en une seule école, ainsi que l'allongement de la scolarité en *Realschule* afin de la transformer en un type d'école comparable au *Gymnasium* dans les opportunités de poursuite d'études supérieures qu'elle offre. D'autres syndicats agissent, pour leur part, en faveur de l'allongement de la durée de scolarité en commun des élèves allemands avant leur orientation. Quoique diversement, les interventions de ces derniers acteurs sont moins favorables à l'introduction d'une segmentation binaire des systèmes scolaires qu'à

la remise en cause radicale de leur segmentation ternaire et à l'instauration d'une école unique pour tous les élèves.

Avant cela, on doit préciser que si aucun travail systématique d'analyse du rôle des syndicats enseignants dans la production des politiques scolaires régionales n'a jusqu'à présent été écrit, un certain nombre d'éléments permettent de dire que, depuis PISA, les syndicats, et en particulier les syndicats enseignants, sont parmi les acteurs principaux de la formulation de propositions relatives à l'organisation des systèmes scolaires (Kreft, 2006). Cela n'était pas le cas dans la période antérieure, où les partis politiques étaient les acteurs dominants à cet égard¹.

Commençons par la situation en Rhénanie du Nord-Westphalie. Comme le présente l'encadré VII.3, cette région a longtemps été gouvernée par la *SPD* et les taux de scolarisation dans les différents types d'école illustrent la préférence exprimée par ce parti pour les *Gesamtschulen*. En 2006, plus de 16 % des élèves les fréquentaient, soit beaucoup plus que cela n'est le cas dans les autres régions allemandes². De plus, la diminution des taux de scolarisation en *Hauptschule* dans cette région est particulièrement importante. Dans cette région, deux syndicats enseignants sont des entrepreneurs de la remise en cause de la segmentation ternaire du système scolaire : le syndicat *VBE NRW*, qui se mobilise en faveur de l'introduction de la segmentation binaire, et le syndicat *GEW NRW*.

¹ Dans son analyse générale qui porte sur les relations entre les ministères régionaux de l'éducation et les acteurs sectoriels, Thomas Ellwein affirme que « *Chaque groupe [notamment les syndicats enseignants] s'adressait aux acteurs politiques, exposait ses demandes et en présentait les justifications. Par là, les groupes pouvaient certes s'opposer les uns aux autres, mais n'attendaient pas réellement de réponse de la part des acteurs politiques (...). Certains intérêts étaient représentés auprès des acteurs étatiques, ce qui conduisait à la mise à l'écart de ceux qui avaient d'autres intérêts* » (Ellwein, 1998 : 97). C'est par l'intermédiaire des conseils du personnel des établissements scolaires (*Personalräte*) que les syndicats enseignants intervenaient principalement dans les politiques scolaires régionales. Il semble donc que la publication des résultats de l'enquête PISA ait fait évoluer les configurations de pouvoir entre les syndicats enseignants et les ministères régionaux de l'éducation.

² Voir Annexe n°2 pour la présentation de données régionales comparées.

Le système scolaire de Rhénanie Nord Westphalie porte la marque des quarante années de gouvernement de la *SPD* (1966-2005). Avec la Hesse, la région a en effet été dans les années 1970 et 1980, l'un des lieux où les conflits les plus virulents sur la question de l'organisation du système scolaire ont eu lieu. L'importance des *Gesamtschulen* intégrée, où 16,7 % des élèves étaient scolarisés en 2006, en est l'un des produits. A côté de cette forme d'école, on trouve les trois autres types d'école traditionnels, la *Hauptschule*, la *Realschule* et le *Gymnasium*.

Les débats sur la question de la structure du système scolaire ont ressurgi à l'occasion des élections régionales de 2005. Ils ont été initiés par la proposition de réforme de la loi scolaire développée par le gouvernement *SPD* dirigé par Peer Steinbrück (2002-2005) dans les mois précédant la campagne électorale. Celle-ci allait dans le sens d'une remise en cause claire de la segmentation ternaire du système scolaire. Cette proposition de loi a suscité des discussions très vives qui ont été au cœur de la campagne de 2005. La *CDU* a centré son argumentation sur le maintien de la segmentation ternaire du système scolaire. Au terme du vote, la *CDU* a formé un gouvernement de coalition avec la *FDP*. Une nouvelle loi scolaire a été adoptée en 2006 qui réaffirme le rôle central de la tripartition du système scolaire de la région¹.

La désaffection des élèves pour la *Hauptschule* constitue un autre des enjeux à traiter pour le gouvernement régional. Près de la moitié des élèves y étaient scolarisés en 1970 contre seulement 18 % en 2006². Ce déclin des élèves scolarisés en *Hauptschule* est particulièrement problématique dans les zones rurales que compte la région. La diminution de l'acceptation sociale de cette forme d'école se combine à la diminution des effectifs scolarisés dans la région. Selon les prévisions annoncées par le ministère régional, les effectifs devraient diminuer d'un quart d'ici à 2020. Cet état des lieux a conduit le ministère à intégrer dans la loi scolaire adoptée en 2006 un article prévoyant la possibilité de réunir sous un même toit plusieurs types d'écoles³ (*Verbundschulen*). 13 d'entre elles existent à la rentrée 2009/ 2010.

Comme support de son intervention comme entrepreneur de la remise en cause de la segmentation ternaire, le syndicat Education et formation de Rhénanie du Nord-Westphalie (*VBE NRW*) a développé depuis 2004 un modèle très formalisé d'organisation binaire du système scolaire. Celui-ci intègre les deux objectifs principaux poursuivis pas

¹ Notamment, les formations rattachées à une forme d'école sont renforcées, au détriment de celles qui peuvent être assurées par plusieurs des formes d'école. L'organisation de l'inspection des enseignants selon chacune de ces trois formes d'école est elle aussi renforcée. Une « *offensive pour la Hauptschule* » a aussi été mise en place, qui consiste, de manière générale, en un renforcement des moyens alloués à cette forme d'école.

² Cf. Annexe n°2.

³ Dans la présentation que la ministre de l'éducation en fait, elle insiste sur le fait que cette solution préserve l'identité de chaque forme d'école. Elle présente l'avantage de maintenir les écoles là où elles sont implantées, ce qui est important pour « *la vie locale* », comme pour « *l'économie locale* » (Site de la région Rhénanie du Nord-Westphalie, consulté le 16 juillet 2009).

le syndicat : davantage d'enseignement en commun des élèves et plus de justice sociale à l'école.

« Là je viens de vous dire ce que nous souhaitons, mais la question qui se pose tout de suite après est : comment le met-on en œuvre ? Sur ce point, nous nous sommes rendus compte que tant que nous ne proposerions pas un modèle donné, nous ne constaterons aucun changement » (Entretien n°51).

Le développement de ce modèle a été confié à un spécialiste de science de l'éducation, le Dr. Rösner, professeur à l'université de Dortmund. Ce modèle est celui de l'école secondaire généralisée (*Allgemeine Sekundarschule*). Il propose de réunir en un seul type d'école toutes les branches de formation de l'enseignement secondaire I (de la classe 5 à la classe 10). Tous les élèves seraient scolarisés ensemble en classe 5 et 6. Plusieurs modalités de mise en œuvre sont ensuite déclinées, dont le choix est laissé à la discrétion des municipalités. La première variante consiste à conserver la segmentation ternaire traditionnelle au sein des écoles secondaires généralisées, et à accentuer et à faciliter les possibilités de passage de l'une à l'autre des branches. La deuxième variante propose une formation intégrée, où les trois branches traditionnelles seraient fondues en une seule. La troisième variante consiste à réunir les formations de la *Hauptschule* et de la *Realschule* en une seule branche, aux côtés de celle du *Gymnasium*. Comme dans le cas de la première version, les deux branches seraient regroupées au sein des écoles secondaires généralisées, et les modalités de passage de l'une à l'autre facilitées.

Tel qu'il est présenté par le *VBE NRW*, ce modèle permet non seulement d'assurer plus de justice sociale, en allongeant la durée de l'enseignement en commun, mais aussi de tirer les conséquences conjuguées de l'évolution démographique et du déclin net de l'attractivité des *Hauptschulen*.

« Cela nous a finalement fourni un autre soutien car cette évolution démographique est très visible » (Entretien n°51).

Le *VBE NRW* est donc finalement un entrepreneur de la segmentation binaire du système scolaire régional.

Un autre syndicat intervient comme entrepreneur de la remise en cause de la segmentation ternaire du système scolaire. Selon le syndicat Education et science de la région Rhénanie du Nord-Westphalie (*GEW NRW*), pour obtenir plus de justice sociale, combattre l'échec scolaire et soutenir l'ensemble des élèves, l'allongement de la durée de l'enseignement en commun est nécessaire. Dans ce cadre, le modèle qui paraît le plus adapté au syndicat est celui d' « une école pour tous » (*eine Schule für alle*). Toutes les réformes allant dans ce sens sont soutenues par le syndicat. Un seul exemple en est donné : l'allongement de deux années de la durée de la scolarité en *Grundschule*, où les élèves sont scolarisés ensemble. Les régions de Berlin et du Brandebourg sont citées pour avoir instauré cette mesure.

En Rhénanie du Nord-Westphalie ainsi, deux syndicats enseignants jouent le rôle d'entrepreneurs de la remise en cause de la segmentation ternaire du système scolaire régional en proposant des modèles de changement de la structure existante.

C'est aussi ce que l'on constate en Rhénanie-Palatinat. Dans cette région, une certaine remise en cause de la segmentation ternaire du système scolaire peut d'ores et déjà être constatée, comme le présente l'encadré suivant. En effet, face à un déclin très important des taux de scolarisation en *Hauptschule*, le gouvernement régional *SPD* depuis 1991 a mis en place deux types d'école qui réunissent sous un même toit, mais avec des modalités différentes, l'enseignement de *Hauptschule* et de *Realschule*. Dans un contexte où la *SPD* gouverne sans partenaire de coalition, deux syndicats enseignants agissent pour pousser plus loin la logique des réformes antérieures, et remettre en cause la segmentation ternaire du système scolaire.

Encadré VII-4 : Le système scolaire en Rhénanie-Palatinat

Dirigée jusqu'en 1991 par la *CDU*, le système scolaire de la région Rhénanie-Palatinat est caractérisé par la segmentation ternaire traditionnelle. Toutefois, des aménagements ont été introduits en 1997, qui en complexifient la structure. Aux côtés de la *Hauptschule*¹, de la *Realschule* et du *Gymnasium*, on trouve en effet les *Regionale Schulen* et les *Duale Oberschulen*. Ces deux formes d'école rassemblent les formations de la *Hauptschule* et de la *Realschule*, de la classe 5 à la classe 10, mais les formations qu'elles proposent présentent des spécificités.

Les 83 *Regionale Schulen* sont présentées comme des écoles visant à assurer une certaine diversité de l'offre de formation dans les zones rurales. Elles sont les « écoles du lieu » et les équipes enseignantes participent à la définition de la forme prise par les enseignements, ainsi qu'à celle des accents qui sont portés sur certains d'entre eux. Les élèves peuvent y préparer le diplôme de fin de scolarité de la *Hauptschule* ou de *Realschule*. A condition de l'obtention d'une dérogation, ils peuvent aussi demander le passage dans les classes supérieures du *Gymnasium*. Quel que soit le diplôme préparé, les élèves sont scolarisés ensemble en classes 5 et 6, mais sont séparés à partir de la classe 7 en fonction des matières ou des diplômes préparés.

Les 14 *Dualen Oberschulen* se caractérisent, pour leur part, par une plus grande orientation professionnelle. Les élèves y préparent le diplôme de fin d'étude de la *Hauptschule* ou de la *Realschule*, mais ils peuvent aussi y préparer des diplômes professionnels (*Berufsreife*). De la classe 8 à la classe 10, les enseignements à vocation professionnelle tiennent une place centrale.

En Rhénanie-Palatinat, le déclin du nombre d'élèves scolarisés en *Hauptschule* est particulièrement net depuis les années 1970². La part des élèves qui y étaient scolarisés en 2006 était inférieure à 15 % de l'ensemble de la population scolarisée, contre près de 60 % en 1970. Ce déclin pose des problèmes particuliers pour le maintien des écoles situées dans les zones rurales, nombreuses dans la région.

Le syndicat Education et formation (*VBE RP*) agit comme un entrepreneur de la segmentation binaire. Il défend ainsi l'idée que la segmentation binaire de l'enseignement devrait généralisée à l'ensemble du système scolaire, et non uniquement à certains types d'école. Il souhaite que la *Hauptschule* et la *Realschule* seraient rassemblées pour ne former qu'une seule forme d'école. Cette prise de position repose sur deux ensembles d'arguments. Le premier met l'accent sur la sélectivité sociale par laquelle se traduit la segmentation ternaire du système scolaire³, et le second insiste sur la nécessité de tirer les

¹ Qui se voit adjoindre une 10^{ème} année facultative, permettant aux élèves l'obtention du diplôme de fin d'étude secondaire I (*mittlere Reife*), que préparent les élèves de *Realschule*.

² Cf. Annexe n°2.

³ Pour ce qui est de l'argument relatif à la justice sociale, le *VBE RP* développe une argumentation centrée sur l'égalité des chances (*Chancengleichheit*) et la justice dans le domaine éducatif (*Bildungsgerechtigkeit*). S'appuyant sur les résultats de l'enquête internationale IGLU qui portent sur les performances des élèves de la *Grundschule*, le syndicat montre que la justice sociale et un niveau élevé de compétences scolaires peuvent aller de pair : alors que les résultats des élèves de

conséquences de la désaffectation des élèves et des employeurs à l'égard de la formation en *Hauptschule* et du diplôme qu'elle permet d'obtenir¹ (Entretien n°56).

Un deuxième syndicat est un entrepreneur de la remise en cause de la segmentation ternaire du système scolaire, le syndicat Education et sciences de Rhénanie-Palatinat. Il défend un changement de l'organisation du système scolaire, conduisant à l'instauration d'une « école pour tous » (*Schule für alle*). L'argument est centré sur les qualités de l'enseignement en commun. Celles-ci ont été démontrées par les résultats des meilleurs pays à l'enquête PISA, caractérisés par une organisation scolaire ne comportant qu'une seule école. Cette forme d'organisation des systèmes scolaires serait plus juste et permettrait à tous les élèves d'avoir des chances plus équitables de réussite à l'école. La *GEW RP* plaide donc en faveur de l'instauration d'une seule école pour toutes les classes de l'enseignement secondaire I. Cette forme d'organisation permettrait, enfin, de résoudre le problème de la *Hauptschule*, qui est en « mauvaise posture » (Entretien n°54).

Si à certains égards l'analyse de la *GEW RP* se rapproche de celle du *VBE RP*, les conclusions que les deux syndicats tirent des injustices sociales générées par la segmentation ternaire du système scolaire et des difficultés de la *Hauptschule* sont distinguées l'une de l'autre, puisque la *GEW RP* défend l'instauration d'un seul type d'école de la classe 1 à la classe 10. Comme le souligne le secrétaire général de la *GEW RP* : « Le modèle des deux piliers développé par le *VBE* ne correspond pas à notre vision des choses » (Entretien n°54).

En Rhénanie-Palatinat ainsi, le *VBE RP* et la *GEW RP* sont bien deux entrepreneurs de la remise en cause de la segmentation ternaire du système scolaire. Tous deux

Grundschule sont très bons, les élèves allemands deviendraient très mauvais à partir de la 5^{ème} classe, c'est-à-dire après qu'ils aient été orientés dans des types d'école différents. Le *VBE RP* en conclut que le fait de scolariser les élèves dans les mêmes écoles diminue la sélectivité sociale de l'institution scolaire et améliore les performances des élèves (divers communiqués de presse, consultés en ligne en décembre 2008).

¹ Le deuxième argument mis en avant par le *VBE RP* porte sur la diminution de l'acceptation sociale, et des perspectives en termes d'apprentissage et d'emploi qu'ouvrent la formation et le diplôme de *Hauptschule*. Dans certains des communiqués de presse, il est question de la crise de cette forme d'école, qui se serait transformée, dans nombre d'endroits, en « ghetto social » (Entretien n°56). Le syndicat se positionne en faveur d'un diplôme de fin d'étude secondaire qui soit commun à tous les élèves. L'instauration de ce diplôme solderait la disparition du diplôme de la *Hauptschule*. Le *VBE RP* plaide pour que les partis politiques abandonnent leurs prises de position idéologiques et construisent un compromis permettant la mise en place d'une meilleure organisation scolaire qui n'opérerait pas au détriment de certains élèves (divers communiqués de presse, consultés en ligne en décembre 2008).

proposent des pistes de réforme : la généralisation de la segmentation binaire du système scolaire pour le *VBE*, et l'introduction d'une école unique pour tous, pour la *GEW*.

Terminons par le Bade-Wurtemberg. Cette région, comme la Bavière, est réputée pour la clarté de la segmentation ternaire du système scolaire. L'observation des effectifs scolarisés indique en effet que la *Hauptschule*, la *Realschule* et le *Gymnasium* scolarisent la quasi-totalité des élèves de la région, tandis que très peu d'élèves sont, par exemple, scolarisés en *Gesamtschule*¹. De plus, comme le précise l'encadré n°VII.5, la *Hauptschule* est en difficulté et la réduction très conséquente des taux de scolarisation ont amené le ministère de l'Éducation à mettre en place tout un ensemble de programme visant à soutenir la scolarisation dans cette forme d'école.

Encadré VII-5 : Le système scolaire en Bade-Wurtemberg

Comme dans les autres régions allemandes, la part des élèves scolarisés en *Hauptschule* a connu un net déclin depuis les années 1970² : entre 1970 et 2006, cette forme d'école scolarise proportionnellement deux fois moins d'élèves.

Cela contribue à expliquer les plans et les programmes successivement mis en place dans les dernières années par le gouvernement régional, dirigé depuis 1966 par une coalition formée de la *CDU* et de la *FDP*. Le programme « Impulsion en *Hauptschule* » (*Impulse Hauptschule*), mis en place en 1998, a instauré des standards pour certaines classes et pour certains enseignements. Le projet « Un bon départ en *Hauptschule* » (*Guter Start in der Hauptschule*) renforce le soutien aux élèves de *Hauptschule* pendant les deux premières années. On trouve aussi le programme « Succès en *Hauptschule* » (*Erfolg der Hauptschule*) qui est destiné spécifiquement aux élèves les plus faibles. Enfin, depuis 1994 la forme d'école *Hauptschule* a été aménagée pour donner lieu à la *Hauptschule mit Werkrealschule*. Outre des variations dans le contenu des enseignements et des cours supplémentaires, cette nouvelle forme d'école se voit adjoindre une année supplémentaire, une 10^{ème} année, qui permet aux élèves d'obtenir un diplôme de fin d'étude qui est équivalent à celui de la *Realschule*. Des *Hauptschulen* « simples » continuent à exister.

Dans ce contexte, il semble que le syndicat Education et formation de la région Bade-Wurtemberg (*VBE BW*) agisse comme un entrepreneur de la remise en cause de la segmentation ternaire du système scolaire régional. Mais il n'avait pas encore développé de modèle de réforme de l'organisation du système scolaire au milieu des années 2000. Les discussions en interne étaient en cours (Entretien n°62). Compte-tenu de la

¹ Cf. Annexe n°2.

² Cf. Annexe n°2.

composition de ses adhérents, le syndicat a toutefois toujours défendu des politiques de soutien et d'encouragement aux *Hauptschulen*. Le *VBE BW* n'est toutefois pas en faveur de la mesure qui instaure la *Hauptschule mit Werkrealschule*. Cette mesure ne résoudrait en effet pas le problème rencontré par les *Hauptschulen* depuis plusieurs dizaines d'années puisque, selon le secrétaire général du syndicat, le diplôme de la *Werkrealschule* ne serait pas accepté. Il semble toutefois que le syndicat s'oriente en faveur de l'élaboration d'un modèle constitué par la segmentation binaire du système scolaire.

« Cette segmentation binaire a des avantages lorsque le deuxième pilier à côté du *Gymnasium* est socialement accepté (...). Nous en tant que syndicat, nous en viendrons probablement à dire que nous serons d'accord pour représenter une forme d'école à côté du *Gymnasium*, à partir de la *Grundschule* ou même avant » (Entretien n°62).

Selon le secrétaire général du syndicat, le *VBE BW* s'apprêterait à défendre l'idée d'une forme d'école où les élèves pourraient préparer à la fois le diplôme de fin d'étude de *Hauptschule*, de *Realschule*, mais aussi l'équivalent du baccalauréat professionnel (*Fachhochschulreife*). Ce syndicat pourrait donc devenir un entrepreneur de la segmentation binaire du système scolaire régional, cette idée pouvant même former le socle de futures propositions du syndicat.

A partir de l'examen de trois régions allemandes, on voit donc que certains syndicats enseignants se positionnent contre la fragmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux, et pour certains en faveur de l'introduction de sa segmentation binaire. On a vu aussi que tous formulent des propositions pour aménager la structure des systèmes existants, soit l'instauration de la segmentation binaire soit l'allongement de la scolarité en commun des élèves allemands avant leur orientation dans des types d'école différents. Ils sont donc bien des entrepreneurs de la remise en cause de la segmentation ternaire.

Des maires de petites villes

D'autres entrepreneurs interviennent en faveur de cette remise en cause de la segmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux.

Les maires des petites villes sont les premiers d'entre eux. Ils semblent jouer un rôle central d'entrepreneur de la segmentation binaire des systèmes scolaires régionaux. Un certain nombre d'éléments permet en effet de soutenir l'idée que les maires *CDU* et *FDP*, comme les maires *SPD* ou Verts, sont souvent favorables aux solutions qui leur permettent de maintenir une école sur leur territoire. Le regroupement des *Hauptschulen* et des *Realschulen* recueillent ainsi leur adhésion.

En Rhénanie-Palatinat, le secrétaire général du syndicat Education et sciences (*GEW RP*) souligne ainsi :

« L'avenir du développement des écoles en Rhénanie-Palatinat est dans les mains des communes. Il est très, très intéressant de noter que de nombreux maires CDU ont fait la demande de Gesamtschulen. Bien sûr, nous savons qu'ils ne sont pas devenus de grands fans des Gesamtschulen, mais ils ont remarqué que pour leur ville le mieux était une école où tous les élèves peuvent être scolarisés » (Entretien n°54).

L'un des responsables du syndicat des enseignants de *Realschule* de Rhénanie-Palatinat confirme cette description de la situation :

« La CDU a toujours été contre les Gesamtschulen et en faveur du système segmenté (...) ? Mais au niveau des communes, les opinions sont bien différentes. On a même l'impression qu'ils voudraient aller plus loin dans le sens des Gesamtschulen. Oui, des maires CDU ! Dans les petites villes, ils veulent garder leur école, qu'importe le type d'école pourvu qu'il y en ait une » (Entretien n°55).

La situation est similaire en Rhénanie du Nord-Westphalie. Le secrétaire général du syndicat Education et formation (*VBE NRW*) l'explique :

« Et à notre grande joie, nombre de communes dirigées par la CDU se sont exprimées en faveur de notre modèle, en disant : "ce serait une solution pour nous" (...). Nous depuis on insiste dans nos entretiens avec le ministère et les membres du parlement régional que la pression vient de leur base, les communes CDU et FDP. Nous sommes bien dans cette situation » (Entretien n°51).

Le syndicat Education et science en Bade-Wurtemberg fait le même constat, lorsqu'il souligne que les communes sont plus innovantes que le gouvernement régional pour ce qui est de l'organisation scolaire.

Les groupes d'opposition et les partenaires de coalition des gouvernements régionaux

Comme les maires des petites villes, les groupes d'opposition et les partenaires de coalition des gouvernements régionaux, actuels ou envisagés pour la prochaine législature, semblent eux-aussi jouer le rôle d'entrepreneurs de la segmentation binaire des systèmes scolaires régionaux. Ils jouent un rôle particulièrement important dans les trois régions étudiées.

En Rhénanie du Nord-Westphalie, un soutien inattendu à la solution proposée par le *VBE NRW* est venu du ministre de l'Innovation *FDP* du gouvernement régional, tête de liste régionale de la *FDP*. Celui-ci a déclaré en 2007 ne pas être favorable au maintien de la segmentation ternaire du système éducative, et soutenir l'introduction de la segmentation binaire. Rappelons que l'organisation du système scolaire avait été en 2005 l'un des thèmes centraux de la campagne électorale, et que la *CDU* s'était très explicitement engagée en faveur du maintien de la segmentation ternaire, contre les propositions formulées par la *SPD* dans la période précédant les élections. Le tollé suscité par ces déclarations a été grand. Pour le syndicat des enseignants en *Realschule* :

« Du point de vue du syndicat, c'est un coup dur car la FDP a toujours été un allié » (Entretien n°50).

Pour le secrétaire général du syndicat Education et formation (*VBE NRW*), cette prise de position, loin d'être surprenante, renvoie aux prises de position des maires et de leur électorat.

« Quand on connaît la situation, il est évident que tout le monde réfléchit à quand dire quoi et la FDP sait bien que en 2009 il y a les élections communales, et elle sait quel est le climat dans les communes » (Entretien n°51).

Dans un autre contexte politique, le cas de la Rhénanie-Palatinat illustre aussi l'importance tenue par les partenaires de coalition gouvernementale probables. Depuis 2005, la *SPD* gouverne seule la région. Selon les observateurs, il est loin d'être assuré que

le parti gagne les prochaines élections régionales dans les mêmes conditions, et la *SPD* pourrait bien plutôt avoir besoin de partenaires pour construire la majorité gouvernementale. Ce partenaire pourrait être la *FDP*. Or la *FDP* et la *SPD* ne s'accordent pas sur les questions d'éducation, dans la mesure où la première, contrairement à la seconde, est défavorable à l'idée d'une école unique pour tous (dans les discours au moins). Mais la *FDP* avait été à l'origine en 1997 lors d'un précédent gouvernement de coalition de l'adoption des *duale Oberschulen*, qui instaurent une forme de segmentation binaire. La possibilité envisagée par la *SPD* de former une coalition gouvernementale avec la *FDP* aux prochaines élections a donc incité le gouvernement de Kurt Beck et sa ministre de l'éducation de ne pas aller plus loin que la segmentation binaire du système scolaire.

En Bade-Wurtemberg, la position de la *FDP*, partenaire de la coalition gouvernementale régionale, semble aussi tenir un rôle pivot qui pourrait dans l'avenir conduire le gouvernement à adopter une position plus favorable à la segmentation binaire du système scolaire. La position du parti serait en cours de redéfinition en interne.

On peut aussi citer l'instance de représentation des parents d'élèves. L'instance fédérale s'exprime fermement en faveur d'un encadrement par l'Etat fédéral du fédéralisme dans le domaine éducatif, au nom du droit à la mobilité sur le territoire allemand. Elle soutient aussi l'allongement de la durée de l'enseignement en commun des élèves. Mais son influence semble assez limitée. De plus, les instances régionales de représentation des parents affichent des prises de position qui peuvent se distinguer. C'est par exemple le cas en Bade-Wurtemberg (Entretien n°57).

Une diversité d'acteurs intervient donc dans les régions pour remettre en cause la segmentation ternaire des systèmes scolaires et en faveur de leur segmentation binaire. Ces entrepreneurs sont certains syndicats enseignants, des maires des petites villes ou des groupes d'opposition au sein des assemblées régionales. Parmi eux, la particularité des syndicats enseignants est qu'ils proposent des modèles de réforme de l'organisation des systèmes scolaires.

c) Les entrepreneurs de la segmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux

L'intervention d'entrepreneurs de la segmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux peut aussi être observée en Allemagne, à partir du début des années 2000. A côté des partis d'union au gouvernement, certains autres syndicats enseignants et les représentants des acteurs économiques en sont les principaux.

De manière générale, ces entrepreneurs de l'organisation ternaire du système scolaire mettent l'accent sur les résultats comparés des différentes régions allemandes, pour souligner que les élèves qui obtiennent les meilleurs résultats dans le cadre de l'étude PISA sont scolarisés dans des régions dont le système scolaire est caractérisé par une forte segmentation. La réussite bavaroise est ainsi particulièrement mise en avant. « *Today, within Germany, Bavaria has a reputation of having an excellent education (...)* (Rotte, Rotte, 2007 : 293). Lors de la première enquête PISA, la Bavière est en effet la seule des régions allemandes à se situer au-dessus de la moyenne de l'OCDE pour ce qui est des compétences en lecture, en mathématiques et en sciences naturelles, avec le Bade-Wurtemberg pour les compétences en mathématiques (Baumert, 2003). Les résultats de la Bavière se sont encore améliorés à l'occasion de la deuxième enquête publiée en 2003 (Rotte, Rotte, 2007). « *As a consequence, Bavarian education policy [comme l'ensemble des entrepreneurs de la segmentation ternaire] took PISA 2000 and 2003 as proof of the quality of the traditional three pillar school system and once more turned down ideas of fostering comprehensive schools, as found in the Scandinavian countries, since Länder with Gesamtschulen had performed so badly* » (Rotte, Rotte, 2007 : 297).

On va désormais se tourner plus précisément vers certains entrepreneurs de la segmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux en Rhénanie du Nord-Westphalie, en Rhénanie-Palatinat et en Bade-Wurtemberg. Il s'agit de certains syndicats enseignants et des organismes de représentation des acteurs économiques.

Certains syndicats enseignants

Commençons par les syndicats enseignants qui interviennent comme des entrepreneurs de la segmentation ternaire. Contrairement à ce qu'on a noté dans le cas du

VBE et de la *GEW* dans les trois régions étudiées, on va montrer que les syndicats qui représentent les enseignants du *Gymnasium* et de la *Realschule* défendent le *status quo* de la structure du système scolaire. Dans certains cas, ils formulent des propositions de réforme, mais celles-ci n'incorporent pas, ni à un titre ni à un autre, de changement ou d'évolution de cette structure.

Le syndicat des enseignants au *Gymnasium* (*Philologenverband*) est le premier de ces syndicats à être mobilisé. Quelle que soit la région, ses positions sont identiques : les syndicats régionaux refusent la remise en question de la segmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux, et plus particulièrement toute réforme qui pourrait conduire à « mélanger » les élèves de *Gymnasium* avec les élèves des autres formes d'école. Ils ne formulent ainsi aucune proposition, mais adoptent une position défensive en faveur du maintien du *Gymnasium*. On peut l'expliquer par le fait que le *deutscher Philologenverband* et ses syndicats régionaux sont les plus anciens syndicats enseignants et qu'ils représentent la plupart des enseignants de cette forme d'école, qui bénéficie d'une grande acceptation sociale.

En cela, la position du syndicat des enseignants de *Realschule* est très différente : c'est une forme d'école beaucoup plus récente que ne l'est le *Gymnasium*, le taux de syndicalisation est plus faible et son acceptation sociale ne peut se comparer à celle du *Gymnasium*. Les syndicats régionaux, qui défendent eux-aussi la segmentation ternaire des systèmes scolaires, se trouvent donc dans une position moins assurée qui l'incite à formuler des propositions sur leur évolution.

C'est en particulier le cas du syndicat des enseignants de *Realschule* de Rhénanie du Nord-Westphalie (*RLV NRW*). Il a développé un modèle portant sur l'organisation du système scolaire de la région, rédigé par un professeur d'université. Ce modèle repose sur la défense de l'organisation segmentée du système scolaire, qui repose notamment sur un soutien aux *Hauptschulen*.

« Naturellement, une bonne politique pour les *Hauptschulen* est aussi une bonne politique pour les *Realschulen* » (Entretien n°50).

La défense de la *Realschule* s'articule autour de plusieurs arguments. Le premier d'entre eux tient à la qualité de la formation qui y est dispensée, qui se traduit par la

bonne acceptation de ses élèves par les employeurs. De plus, le syndicat souligne que dans le contexte des discussions sur la diminution de la durée de la scolarité, qui concerne particulièrement le *Gymnasium*, la *Realschule* respecte les normes nouvelles puisqu'elle conduit directement au marché du travail, une fois son diplôme de fin d'étude obtenu. Le *RLV NRW* agit donc comme un entrepreneur de la segmentation ternaire et ses propositions visent à un renforcement de la *Hauptschule*.

C'est aussi le cas de la position du syndicat des enseignants en *Realschule* en Rhénanie-Palatinat (*VDR RP*). Cet entrepreneur défend la forme d'école qu'est la *Realschule*, et cette défense s'articule à la formulation de propositions pour améliorer l'attractivité et le fonctionnement des *Hauptschulen*.

La défense de la *Realschule* comme forme d'école repose sur un argument central, qui est celui de la qualité de la formation qu'elle dispense à ses élèves, et de son acceptation corollaire par les élèves, leurs parents et les employeurs. La référence à l'enquête PISA est utilisée pour souligner la bonne réussite des régions allemandes dont l'organisation du système scolaire est fortement segmentée, à savoir la Bavière et le Bade-Wurtemberg. Il est aussi fait référence à cette enquête internationale pour indiquer que les élèves de *Realschule* y atteignent des niveaux de performance satisfaisants. L'accent est aussi mis sur les standards de qualité que la *Realschule* assure. C'est d'ailleurs ce qui conduit le *VDR RP* à défendre l'introduction d'examens régionaux pour l'obtention du diplôme de fin d'étude en *Realschule*¹. Selon le syndicat, le regroupement des formations de *Hauptschule* et de *Realschule* ne pourrait conduire qu'à une perte de qualité des enseignements de la seconde. Cela conduirait aussi au nivellement de ses caractéristiques, qui ont pourtant, selon le *VDR RP*, assuré sa réussite jusqu'à présent (Entretiens n°55 et 59, divers communiqués de presse).

La conséquence de ces arguments pour le *VDR RP* est la défense du maintien de la *Hauptschule*. Le syndicat soutient en effet que le regroupement de la *Hauptschule* et de la *Realschule* ne résoudra aucunement les problèmes que rencontrent les élèves scolarisés en

¹ Jusqu'à présent, les examens de fin de scolarité en *Hauptschule*, en *Realschule*, mais aussi le baccalauréat jusqu'à très récemment, étaient des examens dont les épreuves étaient élaborées dans chaque établissement et les copies corrigées par les enseignants de l'établissement où les élèves ont fait leur scolarité.

*Hauptschule*¹. Le syndicat développe ainsi des propositions devant permettre d'assurer à cette forme d'école des perspectives de développement. Elles sont centrées sur la diminution du nombre d'élèves par classe, sur l'augmentation du nombre des travailleurs sociaux rattachés à chaque établissement, et enfin sur une évolution de la formation, qui devrait être orientée vers davantage d'acquisition de compétences pratiques.

En Bade-Wurtemberg aussi, le syndicat des enseignants de *Realschule* (*RLV BW*) agit comme un entrepreneur de la segmentation du système scolaire en défendant la *Realschule* et en soutenant toutes les propositions conduisant au renforcement des *Hauptschulen*. L'argument central qui est mis en avant est celui des caractéristiques et des qualités propres qu'elle possède et qui lui sont largement reconnues par les acteurs économiques.

« *En Bade-Wurtemberg, les Realschulen ont développé un profil particulier, y compris sur le plan qualitatif. Nous ne sommes pas prêts aujourd'hui à sacrifier les Realschulen pour on ne sait quel modèle dont personne ne sait comment il pourrait fonctionner* » (Entretien n°60).

Contre ceux qui arguent des difficultés rencontrées par les élèves de *Hauptschule* pour mettre en cause la segmentation ternaire du système scolaire, le syndicat soutient qu'il ne s'agit pas de difficultés liées à la forme d'école, mais plutôt à la personnalité des élèves : des élèves de *Hauptschule*, comme ceux de *Realschule*, peuvent peiner à trouver des places d'apprentissage lorsqu'ils ne sont pas bons. Le *RLV BW* défend donc toutes les initiatives visant à renforcer et à soutenir la *Hauptschule* comme forme d'école. Le syndicat refuse fermement en effet tout regroupement des deux formes d'école qui ferait perdre à la *Realschule* le bon niveau de son enseignement.

On voit donc que si les syndicats régionaux des enseignants en *Gymnasium* et en *Realschule* se mobilisent pour défendre la segmentation ternaire, les seconds le font en formulant des propositions qui vont dans le sens du renforcement de la structure scolaire existante et sans en proposer de changements ou d'évolutions.

¹ Le *VDR RP* parle de « *mensonge du changement d'étiquette* » (Entretien n°55).

Les instances de représentation des acteurs économiques

Un autre ensemble d'acteurs joue traditionnellement le rôle d'entrepreneurs de la segmentation ternaire des systèmes scolaires. Il s'agit des instances de représentation des acteurs économiques et des employeurs, qui assurent dans leurs entreprises la formation professionnelle et l'apprentissage des élèves de *Hauptschule* et de *Realschule*. Au début des années 2000, il semble que la situation ait évolué dans certaines régions. S'ils n'interviennent pas en faveur de la segmentation binaire de l'organisation du système scolaire, un certain nombre d'éléments conduisent à penser que, dans un certain nombre de cas, ils ont cessé d'agir comme des entrepreneurs de la segmentation ternaire.

En Rhénanie-Palatinat, les syndicalistes et les représentants du ministère interrogés soulignent que les représentants des artisans et des industries (*Industrie- und Handelskammer – IHK*, et *Handwerkskammer*) sont satisfaits des élèves de *Realschule*, qu'ils forment dans leurs entreprises, mais qu'ils peuvent être très mécontents des élèves de *Hauptschule* (Entretien n°59). Leurs connaissances générales et les comportements ne seraient pas suffisants pour permettre un échange satisfaisant à la fois le jeune et l'entreprise. La conséquence en est que si la chambre d'industrie et de commerce, et la chambre de l'artisanat de la région continuent à défendre la forme d'école *Realschule*, elles ne soutiennent plus la segmentation ternaire. Comme l'exprime le représentant du syndicat des enseignants de *Realschule* :

« *Ce n'est pas un soutien enflammé que nous obtenons...* » (Entretien n°55).

De plus, la situation en Bade-Wurtemberg se distingue par la prise de position de la chambre de l'artisanat en faveur d'une école pour tous. L'instance de représentation de ces acteurs économiques remet donc radicalement en cause la segmentation ternaire de la structure scolaire. Cette prise de position fournit un solide argument pour le syndicat Education et science *GEW BW*, mais aussi pour la *SPD* et les Verts. Elle constitue aussi une attaque sévère à la position défendue par le syndicat qui représente les enseignants de *Realschule*. Les représentants des acteurs économiques ne semblent donc plus agir aussi systématiquement que par le passé comme des entrepreneurs de la segmentation ternaire des systèmes scolaires, aux côtés des syndicats enseignants de *Realschule* et du *Gymnasium*.

Dans le cas allemand, on note donc qu'une pluralité d'acteurs, aux prises de position divergentes, se mobilise autour de la question du changement des politiques scolaires, et en particulier de la structure des systèmes scolaires régionaux. La multiplicité des entrepreneurs et la concentration des thématiques sur lesquelles portent leurs interventions conduisent à la consolidation progressive d'une priorité d'action publique pour les gouvernements régionaux, qui est d'agir sur la structure des systèmes scolaires. On pourrait même dire que le fait que les entrepreneurs dont il a été question portent des prises de position opposées sur l'évolution des systèmes scolaires renforce la nécessité pour les gouvernements régionaux de traiter cette question. On peut parler de priorité d'action publique dans la mesure où les gouvernements régionaux placent eux-mêmes le changement des systèmes scolaires en haut de leurs agendas. Cela est renforcé par les interventions des entrepreneurs.

Au terme de l'analyse du premier temps du mécanisme d'intégration territoriale par la compétition entre les régions, on a montré que celui-ci est composé par l'action de multiples entrepreneurs, aux côtés des mobilisations des gouvernements régionaux : des syndicats enseignants, des représentants des parents d'élèves et du monde économique, mais aussi des groupes d'opposition dans les assemblées régionales ou des maires de petite ville, selon les cas. Leurs interventions se cristallisent autour de certaines thématiques, l'égalité territoriale et l'égalité sociale à l'école, dans le cas français, et la nécessité du changement de la structure des systèmes scolaires, dans le cas allemand. Elles deviennent progressivement des priorités de politique publique assignées aux gouvernements régionaux en place.

B) Des mobilisations qui contraignent les gouvernements régionaux et instaurent une compétition entre les régions

Les mobilisations de certains gouvernements régionaux pour répondre aux objectifs qu'ils se sont fixés à eux-mêmes contraignent les autres régions. Les priorités d'action publique qui émergent graduellement de la multiplication des entrepreneurs d'égalité territoriale en France, et des entrepreneurs de changement de la structure des systèmes scolaires, en Allemagne, instaurent en effet une compétition entre elles. La compétition

réside dans le fait de faire au moins aussi bien que les autres gouvernements régionaux pour répondre aux priorités d'action publique identifiées. C'est le deuxième temps du mécanisme d'intégration territoriale par la compétition entre les régions.

1) En France, faire aussi bien pour l'égalité sociale à l'école et ne pas remettre en cause l'égalité territoriale

Dans le cas français, on a vu que certains gouvernements régionaux se mobilisent individuellement pour œuvrer en faveur de l'égalité sociale à l'école dans la deuxième moitié des années 1990. Cela les conduit à adopter des mesures d'action éducative. Celles-ci remettent en cause l'égalité territoriale, puisque certains dispositifs sont introduits dans certaines régions seulement. Elles contraignent ainsi les autres conseils régionaux à adopter ces mêmes mesures. Mais elles instaurent aussi une compétition entre les conseils régionaux pour faire aussi bien que les autres régions dans la promotion de l'égalité sociale à l'école.

L'effet de contrainte exercé par les dispositifs mis en œuvre par les régions innovatrices est présenté de manière univoque par les responsables administratifs des directions des lycées dans les conseils régionaux sur lesquels nous avons enquêtés.

C'est par exemple le cas en Basse-Normandie :

« La région ne faisait pas d'aide aux familles, mais elle n'a pas résisté au final. Notre positionnement était de plus en plus dur à tenir, en particulier face à l'opposition au sein de l'assemblée régionale » (Entretien n° 7).

Comme en région Limousin :

« Certains élus voulaient faire de l'aide aux familles en difficulté. Mais la position de l'exécutif régional était de dire que sa fonction n'était pas de faire des bourses. Une aide pour l'acquisition du premier équipement dans les filières professionnelles et techniques a quand même été mise en place. Il y a donc eu de gros débats au sein de la majorité » (Entretien n°26).

Cette contrainte permet de rendre compte de l'évolution de la politisation de l'action régionale en matière d'éducation, notée au chapitre 5, dans le cas de certains conseils régionaux. La situation du Limousin, où la politisation évolue en dehors d'un changement électoral ou d'un changement d'exécutif, pourrait être interprétée comme reflétant l'intégration de cette contrainte par le gouvernement régional dans la formulation des objectifs fixés à son intervention. Cette contrainte permet aussi de rendre compte du décalage entre la politisation de certains gouvernements régionaux, qui restent hostiles à l'intervention hors du cadre des compétences formelles, et l'action publique qu'ils conduisent effectivement, on va le voir. C'est notamment le cas de la Basse-Normandie.

Les mobilisations des régions innovatrices, celles qui sont les premières à mettre en place certains dispositifs d'action publique, contraignent donc les autres conseils régionaux à adopter le même type de mesure d'action publique pour ne pas mettre en cause l'égalité territoriale et ainsi ne pas contredire la priorité d'action publique construite progressivement par les entrepreneurs de l'égalité territoriale. Mais elles instaurent aussi une compétition entre les régions pour satisfaire au mieux l'objectif d'égalité sociale à l'école, qui est l'objectif que s'assignent les conseils régionaux, on l'a montré. Cette compétition vise à faire au moins aussi bien que les autres régions. L'objectif de promotion de l'égalité sociale à l'école que se fixent individuellement les conseils régionaux et la priorité d'action publique qui émerge, qui porte sur la non-remise en cause de l'égalité territoriale, se conjugue pour inciter les gouvernements régionaux à adopter les mesures d'action éducative déjà adoptées par les régions innovatrices.

Ce double effet de contrainte et de compétition conduit donc les gouvernements régionaux à adopter les mêmes mesures d'action publique que ceux lancés par les régions « innovatrices ». L'encadré VII.6 permet de le détailler. Sans la prise en compte de cette contrainte, on ne peut pas expliquer que les gouvernements régionaux adoptent des dispositifs d'action publique, hors du cadre formel de leurs compétences, qui portent très largement sur les mêmes objets et qui, de manière générale, conduisent à défendre l'idée d'égalité sociale à l'école.

Encadré VII-6 : Dispositifs d'action éducative conduits par les conseils régionaux à partir du milieu des années 1990

Régions/ régionaux	Domaines d'intervention	PACA	Centre	Bretagne	Limousin	Nord Pas de Calais	Bourgogne	Basse- Normandie
Gratuité des manuels scolaires		X	X	X	X	X	X	X
Acquisition des premiers équipements des lycéens des sections professionnelles et technologiques		X	X	X	X	X	X	X
Soutien à la mobilité lycéenne		X	X	X	X	X	X	X
Soutien à l'orientation		X	X	X	X	X	X	X
Projets des lycéens/ des établissements (avec ou sans partenaires extérieurs)			X	X	X	X	X	X
Accès à la culture		X	X	X	X	X	X	X
Réduction du coût des trajets en TER		X	X	X		X		
Soutien à la création artistique, à la critique d'art...		X	X	X			X	
Actions propres		Corrélyce, catalogue régional de ressources numériques pour les lycées ; Conseil régional des jeunes.	Distribution gratuite de manuels consommables » (cahiers de TP, pochettes) aux élèves des sections professionnelles.	Examens européens de certification linguistique ; Conseil régional des jeunes.		Pupitre du XXème siècle.	Budgets participatifs des lycées.	Cahiers de TP, dictionnaires, annales... ; Budgets participatifs des lycées ; Fonds social régional.

Sources : Sites internet des conseils régionaux ; Entretiens réalisés avec les directeurs des services de l'éducation.

Les conseils régionaux français se sont donc mobilisés individuellement à partir de la deuxième moitié des années 1990. Leur intérêt à se mobiliser réside dans la réalisation de l'égalité des chances à l'école, tout en ne remettant pas en cause l'égalité territoriale, comme la priorité d'action publique construite par les entrepreneurs de l'égalité territoriale le met en avant. Le mode d'action adopté est l'action publique élaborée et mise en œuvre. Les ressources mobilisées sont principalement des ressources d'expertise et des ressources financières.

2) En Allemagne, changer la structure des systèmes scolaires régionaux... comme le font les autres régions ?

Dans le cas allemand, la conjugaison de mobilisations individuelles de certains gouvernements régionaux pour changer la structure de leur système scolaire et du durcissement progressif de la priorité d'action publique, centrée sur la nécessité du changement de leur structure, conduit à contraindre les autres régions à réformer elles-aussi la structure de leur système scolaire. Cela instaure une compétition entre elles visant à prendre acte, aussi bien que les autres, de l'objectif de changement des systèmes scolaires que les gouvernements régionaux s'assignent à eux-mêmes.

L'introduction de réformes de la structure des systèmes scolaires par certains gouvernements régionaux instaure une compétition entre les régions pour satisfaire à l'objectif qu'elles se sont elles-mêmes fixées de changement de leurs politiques scolaires, et en particulier de la structure des systèmes scolaires, depuis la publication des résultats de PISA. Cela advient dans un contexte de très forte médiatisation de ces questions, où les régions semblent sommées de « faire quelque chose » pour améliorer la situation face à l'ampleur de l'attention médiatique, inédite depuis quarante ans on l'a vu, et aux mobilisations du gouvernement fédéral. Il s'agit donc pour les régions de montrer qu'elles font aussi bien que les autres, si ce n'est mieux, pour tirer les conséquences des résultats des enquêtes PISA.

Mais l'introduction par certaines régions de mesures qui remettent en cause la segmentation ternaire du système scolaire semble aussi exercer un effet de contrainte sur les autres régions. Cette contrainte peut s'expliquer de deux manières complémentaires,

qui se renforcent l'une l'autre. D'une part, on peut penser que par l'adoption de ces mesures dans plusieurs régions se restreint progressivement le champ des possibilités ouvertes aux régions pour réformer la structure de leur système scolaire : on pourrait supposer qu'une recette pour réformer s'impose graduellement à mesure qu'elle est adoptée par un nombre plus important de régions. Cette recette est construite, réforme régionale après réforme régionale, comme la manière par laquelle doit passer le changement. D'autre part, cette contrainte s'exerce aussi par l'intermédiaire des idées de réforme qui sont proposées par les entrepreneurs qui interviennent sur la question de la structure des systèmes scolaires. On a en effet montré précédemment que les seules idées proposant un réel changement de la structure sont proposées par les entrepreneurs de la remise en cause de la segmentation ternaire, et en particulier par ceux qui soutiennent l'introduction de la segmentation binaire. Puisque certains gouvernements régionaux remettent en question la fragmentation ternaire des systèmes scolaires et qu'aucune autre idée de changement n'est disponible pour répondre à la priorité d'action publique, l'adoption de mesures mettant en cause la fragmentation ternaire des systèmes scolaires par certaines régionales, paraît exercer un effet certain de contrainte.

On observe effectivement, dans nombre de régions, que les réformes récentes de l'organisation des systèmes scolaires, mises en œuvre depuis le début des années 2000, vont dans le sens d'un aménagement, ou d'une remise en question, frontale ou plus indirecte, de la segmentation ternaire traditionnelle (*Hauptschule*, *Realschule*, *Gymnasium*¹). Ces réformes ont lieu dans les régions gouvernées par la *SPD* ou les Verts, traditionnellement favorables à la scolarisation des élèves dans le même type d'école (les *Gesamtschulen*) et, plus généralement, à un allongement de la scolarité en commun des élèves allemands. Mais elles ont aussi lieu dans les régions gouvernées par la *CDU*, qui affiche des positions favorables au maintien de la segmentation ternaire en contradiction avec le chemin pris par les réformes.

L'abolition de la *Hauptschule*, l'un des piliers de cette segmentation ternaire, a ainsi été prévue à Brême, à Hambourg, en Sarre, dans le Schlesvig-Holstein et en

¹ A l'échelle de l'Allemagne, certains *Länder* s'en tiennent pour le moment à l'organisation ternaire. On peut supposer que le mécanisme de compétition enclenché n'a pas encore produit tous ses effets.

Rhénanie-Palatinat. Elle va être mise en œuvre, selon des modalités différentes, entre 2009 et 2013. De plus, dans les régions que nous avons étudiées, un ensemble d'autres mesures vont dans le sens de la remise en cause de la segmentation ternaire au profit d'une segmentation binaire des systèmes scolaires. C'est le cas en Rhénanie du Nord-Westphalie, gouvernée par une coalition *CDU/ FDP*, où, en dépit du maintien de la segmentation ternaire du système scolaire, est mis en place l'égalisation de la durée des différentes formations des enseignants en *Hauptschule*, *Realschule* et *Gymnasium*, dont la différenciation constitue l'un des piliers de la segmentation ternaire du système scolaire. C'est aussi le cas en Bade-Wurtemberg, gouvernée par la *CDU*, où a lieu à la fois une expérimentation relative au regroupement des *Hauptschulen* et des *Realschulen* en classes 5 et 6 et le remplacement des *Hauptschulen* par les *Werkrealschulen*.

Au final, les gouvernements régionaux allemands se sont mobilisés donc autour du changement de la structure de leur système scolaire pour répondre, à la fois, à leur propre objectif d'action publique alimenté par les résultats de PISA et la désaffection à l'encontre de la *Hauptschule*, et à la priorité d'action publique construite par les entrepreneurs du changement de la structure des systèmes scolaires. Le mode d'action utilisé a été l'action publique adoptée et les ressources sont principalement définies en termes financiers et d'expertise.

La comparaison des cas français et allemand conduit à montrer que les mobilisations régionales en France à partir de la deuxième moitié des années 1990, et en Allemagne à partir des années 2000, suscitent des relations de compétition entre les gouvernements régionaux, qui les conduit à répondre de manière similaire aux priorités d'action publique progressivement durcies par l'intervention d'entrepreneurs. Il reste à examiner les conséquences de ces politiques publiques sur les inégalités et l'intégration territoriales.

C) Compétition entre les régions, intégration territoriale et diminution des inégalités régionales

Les actions éducatives des conseils régionaux en France depuis la deuxième moitié des années 1990, et les réformes de la structure des systèmes scolaires en Allemagne au début des années 2000 ont fait jusqu'à présent l'objet d'une analyse soulignant les relations de compétition entre les régions. On va montrer que les effets de ces politiques régionales peuvent être caractérisés par la production d'intégration territoriale et une certaine réduction des inégalités régionales. Mais avant cela, on s'attarde sur les conditions dans lesquelles la compétition entre les régions s'exerce dans le cas des politiques régionales d'éducation.

1) Les conditions dans lesquelles la compétition entre les régions s'exerce

Contrairement à ce qui est quelquefois fois sous-entendu dans la littérature, on va montrer que la compétition entre les régions n'est pas un phénomène général. L'étude comparée des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne, et les conditions dans lesquelles la compétition entre les régions s'enclenche, conduit au contraire à montrer que celle-ci se développent dans certaines conditions politiques que l'on s'attache à identifier.

a) En France, séquençage des politiques régionales d'éducation et coûts des mesures

Dans le cas français, ce n'est pas par hasard que la compétition entre les régions porte sur des mesures d'action publique développées dans la deuxième moitié des années 1990. A cette date débute en effet une deuxième séquence des politiques d'éducation des conseils régionaux favorable à l'établissement de compétition entre ces derniers. La séquence de l'action publique des gouvernements régionaux en faveur des lycées n'est toutefois pas la seule condition dans laquelle la compétition entre les régions s'enclenche. Le coût des mesures d'action est aussi à prendre en compte.

La seule introduction de dispositifs régionaux d'action publique mettant en cause l'égalité conçue comme homogénéité territoriale ne suffit pas à enclencher ce mécanisme. Le dispositif d'aide à l'acquisition des équipements professionnels des lycéens mis en œuvre en 1986 par le conseil régional de Nord Pas de Calais en fournit une preuve éclairante.

Encadré VII-7 : L'aide à l'acquisition des équipements professionnels des lycées en 1986 en Nord-Pas de Calais

En 1986 est adoptée par le Conseil régional l'aide à l'acquisition des premiers équipements des lycéens des filières technologiques et professionnelles. Le directeur adjoint du service éducation de l'époque en attribue l'idée aux intendants des lycées, qui auraient « *tiré les sonnettes d'alarme* » (Entretien n°9). Certains d'entre eux avaient signalé au vice-président du conseil régional chargé de l'éducation que l'achat des équipements en début d'années était financièrement très difficile pour certaines familles. Certaines d'entre elles ne faisaient l'acquisition que d'une partie du matériel, quelquefois avec retard. Les lycéens concernés étaient donc pénalisés, au moins pendant les premières semaines de leur scolarité. Le dispositif mis en place l'a été dans une logique d'aide individuelle aux familles. Il était attribué sous conditions de ressources, et tous les élèves disposant d'une bourse d'Etat en bénéficiaient (Entretien n°9 ; Association des régions de France, 2004)¹.

L'importance accordée à l'éducation que cette mesure reflète relève pour partie d'un calcul électoraliste : cet investissement a été pensé comme pouvant permettre le développement d'une clientèle redevable à la majorité régionale socialiste, et plus largement à la majorité socialiste présidentielle. C'est ce que souligne le directeur adjoint alors en poste :

« Il faut prendre en compte le calendrier des élections pour comprendre la priorité accordée à l'éducation. Les classes de terminale qui allaient voter en 1988 [il est fait ici référence à l'élection présidentielle à venir en 1986] auraient vu les améliorations apportées par les conseils régionaux depuis la décentralisation dans le fonctionnement au quotidien des lycées » (Entretien n°9).

Une autre explication avancée tient au lien particulier, pensé comme tel, entre la majorité régionale et la communauté éducative, plus exactement les enseignants. Les anciens directeurs de l'éducation en poste à l'époque insistent sur l'affinité du gouvernement régional à l'égard des enseignants.

Ce dispositif d'aide à l'acquisition des premiers équipements des lycéens des filières professionnelles et technologiques répond aux préoccupations de justice sociale du conseil régional de Nord Pas de Calais. Il lui permet, en effet, de mettre en avant un

¹ D'autres dispositifs ont été mis en place à la même époque qui s'inscrivent dans une logique similaire. On peut citer l'introduction en 1987 de la bourse régionale, destinée à compléter la bourse d'Etat des élèves en bénéficiant. Son montant initial, qui a ensuite varié, était d'environ 200 F.

objectif d'égalité sociale à l'école. De plus, en adoptant cette aide à destination des lycéens des sections professionnelles et technologiques, la région introduit une rupture dans l'égalité territoriale. Toutes les conditions paraissent donc réunies pour que la compétition entre les régions s'enclenche, et que l'adoption de cette mesure d'action éducative contraigne les autres régions à l'adopter aussi pour faire aussi bien que le Nord-Pas de Calais dans le traitement de l'égalité sociale à l'école et pour éviter de mettre à mal l'égalité territoriale. Pourtant, le dispositif d'aide à l'acquisition des premiers équipements des lycéens des sections professionnelles et technologiques n'a été adopté par l'ensemble des régions qu'au début des années 2000, après que trois régions, la Bretagne, les Pays de la Loire et Rhône-Alpes l'aient introduit en 1998.

Pour l'expliquer, on peut faire l'hypothèse que deux séquences des politiques régionales d'éducation peuvent être distinguées au regard des politiques conduites, des objectifs affichés ainsi que des dépenses et des budgets régionaux. Par séquence, on entend ainsi une période temporelle durant laquelle prévalent dans toutes les régions métropolitaines, ou dans la plupart d'entre elles, des logiques d'action relativement similaires.

La première séquence débute avec le transfert des lycées aux conseils régionaux et se clôt à partir de la deuxième moitié des années 1990. Pendant cette période, les politiques régionales se concentrent très largement sur la rénovation, la construction et l'entretien des bâtiments scolaires, et sur les équipements pédagogiques. La part des budgets régionaux consacrée à l'éducation, le montant des investissements réalisés dans l'ensemble des régions, ainsi que l'ampleur des réalisations en attestent¹. L'objectif premier affiché par l'ensemble des régions dès la fin des années 1980 est en effet d'assurer la « remise à niveau » des établissements scolaires et d'en construire de nouveaux afin d'accueillir les générations d'élèves des années 1990, plus nombreuses que les générations précédemment scolarisées. Pendant cette première séquence, les régions ne conduisent pas d'action publique visant à satisfaire l'objectif d'égalité sociale devant l'école, à quelques exceptions près, comme en région Nord-Pas de Calais. Plus

¹ Cf. chapitre 4.

exactement, les conseils régionaux qui mettent en place des dispositifs d'action éducative pendant cette période le font de manière ponctuelle et peu systématique¹.

Les élections régionales de 1998 marquent le début de la deuxième séquence. La deuxième séquence des politiques régionales d'éducation se caractérise par la diversification des politiques conduites par les conseils régionaux. En plus des politiques consacrées aux bâtiments scolaires, qui continuent à être au centre de l'action publique régionale dans le domaine de l'éducation², les régions françaises développent des dispositifs d'action éducative. Ces dispositifs sont conduits en dehors des compétences formelles dont disposent les conseils régionaux, et visent à assurer l'égalité de tous devant l'école, indépendamment des origines sociales des élèves.

La deuxième séquence des politiques régionales d'éducation correspond aussi à une deuxième phase de transfert de compétences aux régions. En 2002, la responsabilité des trains express régionaux (TER) leur a été transférée, transfert qui a été précédé dans certaines régions par des expérimentations à la fin des années 1990 (Barone, 2008). De plus, à l'occasion de l'acte II de la décentralisation lancée par le gouvernement Raffarin, la responsabilité de gestion et de rémunération des personnels de service et d'entretien des lycées (ATOS) est passée du ministère de l'Éducation nationale aux régions en 2006 et 2007-2008³. Ces transferts ont représenté un alourdissement des charges financières assumées par les conseils régionaux.

De ce séquençage de l'action publique des régions en faveur des lycées, on retient l'idée que la compétition entre les régions au sujet des dispositifs d'action éducative ne

¹ Par exemple, après la chute du dictateur Ceausescu en Roumanie, le conseil régional de Bretagne a organisé le séjour d'un mois de 100 jeunes roumains. La ville de Rennes entretenait des relations de longue date avec une ville partenaire en Roumanie. Le conseil régional a affrété un avion et le reste du séjour a été financé par des partenaires privés et publics. Cette opération n'a été réalisée qu'une seule fois.

² Cf. chapitre 4.

³ Plus généralement, l'acte II de la décentralisation, décidé par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a conduit au transfert aux conseils régionaux de la formation des travailleurs sociaux (2005), de l'aide aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux (2005), du financement des écoles et des instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes (2005), de l'inventaire général du patrimoine culturel (2006), de l'organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience (2006), de l'AFPA (2006), des transports en Ile de France (2006), ainsi que des personnels TOS des lycées (en 2006 pour les vacataires, les agents contractuels de droit public et les emplois aidés, et en 2007-2008 pour les personnels fonctionnaires).

pouvait pas s'enclencher pendant la première séquence. Mais on en retient aussi qu'aucune relation de compétition entre les régions, de manière générale, ne pouvait s'enclencher dans la première séquence, où la logique dominante l'action des gouvernements régionaux était alors l'opposition à l'Etat¹.

Cela ne signifie toutefois pas pour autant que tout dispositif d'action éducative introduit par une région dans la deuxième séquence conduit à l'enclenchement de la compétition entre les régions. Le cas du dispositif « Trans'Europe Centre », mis en place depuis 2005 par le conseil régional du Centre, permet de le montrer et de dégager une deuxième condition nécessaire pour l'établissement de relations compétitives entre les conseils régions.

Il s'agit d'un dispositif d'aide à la mobilité internationale des lycéens qui présente la particularité d'être plus ambitieux financièrement que les mesures mises en place par les autres conseils régionaux. La région Centre prend en effet en charge la quasi-totalité (95 %) du coût du séjour². Il s'agit donc d'un dispositif qui propose un séjour éducatif presque gratuit pour tous les lycéens de la région, quelle que soit leur section de formation, à l'étranger³. L'encadré suivant le présente plus en détail.

¹ Cf. chapitre 4.

² Après déduction du forfait repas de 49 euros. Le financement des 5 % restants est recherché par l'établissement scolaire, auprès des comités de jumelage, de l'OFAG, des associations, etc. La participation du conseil régional est calculée sur la base d'un barème par pays et par élève, qui inclut un coût moyen de référence comprenant le transport, l'hébergement, la restauration et les activités liées au séjour (Document de préparation du rapport du président du conseil régional à la Commission permanente, réunion du 7 octobre 2005).

³ Le dispositif Trans'Europe Centre repose sur une collaboration assez étroite entre le conseil régional, le rectorat et la direction régionale de l'agriculture et des forêts (la DRAF) (pour les lycées agricoles). Non seulement au retour du séjour un visa européen est remis aux élèves, visa qui est signé par le recteur, le directeur de la DRAF, et le président du conseil régional. Mais surtout, compte-tenu du fait que les recteurs changent assez fréquemment, le conseil régional a voulu s'assurer de la pérennité du dispositif et une convention a été signée entre les trois institutions, le conseil régional, le rectorat et la DRAF. De plus, les projets pédagogiques candidats à un financement au titre de Trans'Europe Centre sont évalués par une commission composée du rectorat et de la DRAF, qui jugent de la qualité pédagogique des projets, et du conseil régional, qui juge du financement. Ce dispositif repose donc sur les équipes pédagogiques qui finalement portent le dispositif. Dans un premier temps ainsi, les chefs d'établissement ont craint de ne pas trouver les personnels d'encadrement nécessaires. Un deuxième problème qui rencontre ce dispositif est un problème de communication. En effet, certains chefs d'établissement n'informent pas toujours les enseignants de l'existence de ce dispositif, et ne diffusent pas auprès de leurs équipes les documents d'information de conseil régional.

Encadré VII-8 : *Le dispositif « Trans'Europe » Centre*

« Trans'Europe Centre » permet aux lycéens de faire un séjour d'une durée d'au moins 5 jours dans l'un des pays de l'Union européenne, accompagné de leur classe ou d'un groupe d'élèves de leur lycée, autour d'un projet pédagogique élaboré par l'équipe enseignante. Il est présenté comme une composante de la politique d'égalité poursuivie par le conseil régional :

« Angleterre, Portugal, Lituanie... voici quelques uns des 25 pays de l'Union européenne où les lycéens pourront désormais vivre une expérience unique. Et oui, en région Centre, l'égalité des chances se décline aussi comme ça (...) » (Infos à la communauté éducative des lycées, région Centre, 2007).

Ce dispositif semble présenter les caractéristiques de mesures pouvant enclencher le mécanisme de compétition autour d'impératifs de politique publique : il vise à accroître l'égalité des jeunes lycéens devant la découverte de l'Europe et la pratique des langues étrangères, tout en mettant en cause l'égalité territoriale, puisqu'il est propre à la région Centre. Mais depuis son introduction en région Centre en 2005, aucun autre conseil régional n'a adopté cette mesure.

On suppose que cela s'explique par les coûts potentiels très élevés de cette mesure. Ce dispositif présente en effet un coût certain : si tous les lycéens de la région Centre partaient, ils seraient 30 000 par an à pouvoir bénéficier du dispositif. Il n'est pas possible de quantifier précisément le coût annuel du dispositif, dans la mesure où il dépend des destinations de ces séjours pédagogiques, mais son coût maximum pourrait être compris entre 7 723 500¹ et 17 556 000² euros pour des séjours sans échange, ou entre 6 270 000³ et 14 250 000⁴ euros pour des séjours avec échange. Si tous les lycéens concernés bénéficiaient de ce dispositif, il pourrait s'avérer très onéreux pour la région. Il ne fonctionne toutefois pas encore à plein, dans la mesure où les enseignants des lycées de la

¹ 30 000 x 257,45 euros, soit le montant de la subvention par élève du conseil régional pour le séjour sans échange le moins cher, en Belgique. Ce montant, ainsi que ceux qui suivent sont tirés du barème établi par les services du conseil régional (document préparatoire au rapport du président du conseil régional à la commission permanente, réunion du 7 octobre 2005).

² 30 000 x 585,2 euros, soit le montant de la subvention par élève du conseil régional pour le séjour sans échange le plus cher, en Norvège.

³ 30 000 x 209 euros, qui est le montant de la subvention régionale par élève pour le séjour avec échange le moins cher (en Belgique).

⁴ 30 000 x 475 euros, qui est le montant de la subvention régionale par élève pour le séjour avec échange le plus cher (en Norvège).

région Centre ne se sont pas encore saisis du dispositif. Le budget qui lui était dédié en 2007 était de 1 500 000 euros, et il devait doubler en 2008 (Entretien n°21). La responsable des actions éducatives en région Centre a expliqué avoir présenté ce nouveau dispositif à des collègues d'autres régions qui ont exprimé de sérieux doutes à l'idée qu'il pourrait être adopté dans leur propre région en raison des coûts potentiellement considérables qu'il représente.

Sur cette base, on pourrait supposer que la deuxième condition dans laquelle la compétition entre les régions s'enclenche est que les dispositifs concernés ne présentent pas des montants trop élevés.

Dans le cas français des politiques régionales d'éducation ainsi, il semble que la compétition entre les régions ne s'enclenche que dans certaines conditions : lors de la deuxième séquence de l'action publique pour les lycées des régions et lorsque le coût des mesures concernées n'est pas prohibitif pour les conseils régionaux. La compétition ne fournit donc pas une grille d'analyse permettant de rendre compte, de manière générale, des politiques régionales d'éducation en France. Mais la compétition autour du traitement de priorités d'action publique permet, en revanche, de rendre compte du développement des diverses mesures d'action éducative introduites par les conseils régionaux depuis le milieu des années 1990.

b) En Allemagne, une compétition autour de priorités d'action publique très improbable... jusqu'à PISA

Dans le cas allemand, il semble que l'enclenchement de la compétition entre les régions autour du traitement de problèmes publics ait été très improbable jusqu'à la publication de l'enquête PISA. Il répond en effet à des conditions politiques particulières que la production de données comparées sur les systèmes régionaux par l'OCDE pourrait avoir durablement affectées.

Dans le chapitre 4, on a montré que la comparaison des politiques scolaires des *Länder* est, de manière générale, très restreinte et qu'elle n'est favorisée par aucun dispositif, et en particulier pas par les statistiques scolaires produites de manière comparée. Celles-ci portent sur des informations qui ne permettent qu'une appréhension

très générale des systèmes scolaires (le nombre d'élèves scolarisés par type d'école, les rapports nombre d'élèves par enseignants, etc.). Structurellement, la comparaison entre les régions, qui est au fondement de la compétition, n'est donc pas susceptible d'être produite par des acteurs internes à l'Allemagne. Jusqu'à l'introduction de l'enquête PISA ainsi, il semble que les conditions qui pouvaient conduire à l'introduction de comparaison, et par-là éventuellement de compétition, entre les régions, étaient peu susceptibles d'être réunies : la production de données comparées sur les situations régionales par des acteurs extérieurs à l'Allemagne et/ ou la forte médiatisation des questions d'éducation. La production de l'enquête PISA depuis 2001 a changé cela : non seulement des données comparées sont régulièrement produites sur les situations régionales, mais cela pourrait aussi conduire à un « tournant comparatif » dans la production des statistiques scolaires en interne, en Allemagne¹.

Compte-tenu des éléments rassemblés jusqu'à présent, on voit donc que l'émergence d'une compétition entre les régions allemandes dans le cas de leurs politiques scolaires a été très improbable jusqu'au début des années 2000. Dans le cas allemand non plus, parler de compétition entre les régions ne constitue donc pas un outil permettant de décrire de manière générale les relations entre les gouvernements régionaux sur la période étudiée.

Cet examen comparé des conditions dans lesquelles s'enclenche la compétition autour du traitement de problèmes publics dans le cas des politiques régionales françaises et allemandes conduit donc à montrer que la compétition entre les régions s'observe dans des conditions politiques particulières.

2) Le mécanisme d'intégration territoriale par la compétition entre les régions

On a montré que les mobilisations de certaines régions pour répondre à l'objectif qu'elles s'assignent et à la priorité d'action publique que les interventions des entrepreneurs conduisent progressivement à construire instaurent de la contrainte et de la

¹ Aucun élément tangible allant dans ce sens ne peut être observé, mais on peut supposer que ce changement, s'il advient, opérera sur le temps long.

compétition entre l'ensemble des régions. Celles-ci les conduisent à adopter des politiques publiques qui répondent de manière similaire à ces objectifs et priorités d'action publique. La compétition entre les régions autour du traitement de problèmes publics produit donc de l'intégration territoriale : cette compétition conduit en effet à lier ensemble l'élaboration de l'action publique des gouvernements régionaux.

Cette forme de compétition contredit donc frontalement les généralisations qui sont faites à partir de l'étude de la compétition économique : la compétition entre les régions ne produit pas nécessairement de la fragmentation territoriale.

En suivant les catégories d'analyse développée par Arthur Benz pour analyser la compétition de politique publique, on va s'attacher à décrire les caractéristiques de la compétition entre les régions autour du traitement de problèmes publics.

Tableau VII-2 : Trois types de compétition entre les régions

	Compétition économique	Compétition de politique publique	Compétition autour du traitement des problèmes publics
Définition des régions	Sites d'activités économiques	Espaces où sont élaborées et mises en œuvre des politiques publiques	Gouvernements régionaux qui élaborent des politiques publiques
Contexte d'émergence de la compétition	Dérégulation des marchés, la régionalisation de certaines politiques publiques	Changement de la coordination entre les régions	Des mobilisations régionales Des entrepreneurs, qui conduisent au durcissement de priorités d'action publique
Objectif poursuivi	La croissance économique	Les meilleures pratiques	Répondre par l'introduction ou le changement de l'action publique aux priorités identifiées
La mesure de la réalisation de l'objectif par :	<i>Input</i>	<i>Output</i>	Adopter une mesure d'action publique qui paraît répondre aux priorités d'action publique concernées
La réalisation de l'objectif dépend de :	L'entrée ou la sortie d'acteurs extérieurs à la région	L'approbation par des acteurs internes à la région (électeurs, acteurs spécialisés...)	Les politiques publiques des autres régions
L'orientation comparative des régions	Comparaison mise en œuvre de fait	Comparaison incertaine	Comparaison mise en œuvre de fait, mais de manière superficielle
Structures institutionnelles	Le marché, la régionalisation de certaines politiques publiques et un certain degré d'autonomie des régions	Le gouvernement central ou fédéral, Des lignes directrices fixées par ce gouvernement, Des canaux de communication entre les régions	Les gouvernements régionaux, l'attribution de compétences de politiques publiques aux régions.

Source : Elaboration personnelle et (Benz, 2007 : 426), pour ce qui concerne la compétition économique et la compétition de politique publique.

Dans le cadre de la compétition autour d'impératifs de politique publique, les régions sont considérées sous l'angle de leur gouvernement, qui élabore et met en œuvre des politiques publiques. On a vu que ce type de compétition émerge de l'intervention d'une multiplicité d'entrepreneurs, au niveau régional et national, qui conduit à durcir une priorité d'action publique, et de mobilisations individuelles des régions. En entrant dans la compétition autour d'impératifs de politique publique, les gouvernements régionaux visent le traitement de la priorité d'action publique considérée et construite par les entrepreneurs. L'objectif poursuivi par les exécutifs régionaux est donc l'adoption de mesures d'action publique qui paraissent répondre aux priorités d'action publique. La réalisation de cet objectif dépend des politiques publiques des autres régions, dans la mesure où ce sont ces dernières qui définissent largement le contenu de la politique considérée.

Contrairement à la compétition économique, qui vise à attirer des investisseurs aux dépens d'autres régions, ou à proposer une offre de biens et de services publics qui soit meilleure que celles des autres régions, et contrairement aussi à la compétition autour d'impératifs de politique publique, qui repose sur la récompense par l'Etat, fédéral ou central, des meilleures pratiques en matière de politique publique, la compétition autour du traitement de priorités d'action publique repose sur le fait de « jouer le jeu », et de mettre en place une politique publique qui tente de répondre à la priorité d'action publique concernée. Ainsi, la comparaison entre les régions, sur laquelle reposent les deux autres types de compétition interrégionale, n'opère pas par le classement des régions sur une échelle verticale, mais par le fait de proposer une réponse à la priorité d'action publique concernée, qui ressemble à celle des autres régions. La comparaison entre les régions existe ainsi, mais elle est superficielle. L'étude des effets du mécanisme de compétition sur les inégalités régionales permet de le montrer.

3) Compétition et diminution des inégalités régionales

Lorsqu'on considère les dispositifs d'action publique effectivement adoptés par les régions françaises et allemandes dans le cadre du mécanisme d'intégration territoriale par la compétition, ceux-ci conduisent à une diminution des inégalités régionales en réduisant les disparités de l'offre d'action publique entre les régions. Toutefois, un examen précis des mesures montre aussi que celles-ci présentent un certain nombre de différences.

Dans le cas français, la compétition conduit à l'adoption de dispositifs qui réduisent les différences relatives aux mesures d'action publique dans les régions. On a montré plus haut que les régions se caractérisent en effet par une offre très similaire d'actions éducatives à destination des lycéens. Toutefois, un examen plus précis de ces dispositifs régionaux montrent aussi qu'ils se distinguent les uns des autres au regard de leur générosité, de leurs conditions d'éligibilité et des modalités de l'intervention régionale. On s'intéresse plus particulièrement aux dispositifs d'aide à l'acquisition des premiers équipements des lycées professionnels et technologiques et aux aides à la mobilité internationale des lycéens.

Pour ce qui est des aides des conseils régionaux à l'acquisition du premier équipement des lycéens des sections professionnelles et technologiques, on constate ainsi que dans certaines régions ce dispositif est attribué sous conditions de ressources (Bretagne, Nord Pas de Calais), tandis que dans d'autres, il est attribué à tous les lycéens des sections professionnelles et technologiques, sans distinction. De plus, si toutes les régions attribuent des aides qui varient selon les sections¹, on constate que les montants distribués varient d'une région à l'autre, comme le signale le tableau VII.3. Le montant minimal de l'aide varie de 25 euros à 80 euros selon les régions, et le montant maximal de 150 à 700 euros. Enfin, on note une différence relative aux modalités d'attribution des aides : elles peuvent être versées directement aux familles, ou faire l'objet d'une dotation aux établissements.

Les dispositifs régionaux d'aide à l'acquisition du premier équipement des lycéens des sections professionnelles et technologiques présentent donc certaines différences d'une région à une autre dans leurs modalités pratiques de définition.

¹ Le coût d'équipements de sécurité pour les formations agricoles n'est pas le même que celui d'une mallette de couteaux demandée en lycée hôtelier.

Tableau VII-3 : Les aides des conseils régionaux à l'acquisition du premier équipement des lycéens des sections professionnelles et technologiques en 2004

Régions	Niveau de la dotation et conditions d'attribution	Modalités retenues
Bretagne	Entre 30 et 168 euros selon les sections	Lettre-chèque aux familles
Bourgogne	Entre 70 et 160 euros selon les sections	Dotation aux établissements
Centre	25 à 175 euros selon les sections	Lettre-chèque aux familles
Limousin	80 à 150 selon les sections	Dotation aux établissements
Basse-Normandie	Equipements de protection individuelle	Dotation aux établissements
Nord Pas de Calais	De 63 à 150 euros selon les sections, sous condition de ressources	Lettre-chèque aux familles
Provence-Alpes Côte d'Azur	50 à 700 euros	Dotation aux établissements

Source : (ARF, 2004)

Il en est de même pour ce qui est des dispositifs régionaux d'aide à la mobilité des lycéens. On constate d'abord que certains conseils régionaux ne participent qu'au financement des actions de formation à l'étranger des lycéens des sections professionnelles et technologiques (région Provence Alpes Côte d'Azur), tandis que d'autres financent aussi les voyages et séjours à l'étranger ayant des finalités linguistiques. Ces dispositifs varient aussi au regard de leur générosité. La mesure Trans'Europe Centre de la région Centre est la plus généreuse de toutes, puisque le Conseil régional finance 95 % du coût total du séjour. A l'autre extrémité, parmi les mesures les moins généreuses, on trouve celles de la région Limousin. Certaines régions, de plus, ont mis en place des dispositifs dédiés pour les stages à l'étranger (Bretagne, Bourgogne, Centre). Le tableau suivant présente ces données.

Tableau VII-4 : Les dispositifs régionaux d'aide à la mobilité des lycéens en 2009

Dispositif	Objet	Public	Modalités de financement
Bretagne			
Karta Bretagne : contrat pluriannuel entre les lycées candidats et le conseil régional. Dans ce cadre, la mobilité internationale des lycéens peut être financée ¹ .	Séjours linguistiques et échanges	Tous les lycéens	<p>Une subvention par action plafonnée à 50% du budget, éventuellement à 80% du budget sous réserve de conditions à remplir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un plafond de 4 000 € par action, sauf exception ; - un forfait par élève dans le cadre d'un projet de mobilité collective avec partenaire à l'étranger : 60 € (Europe), 80 € (Europe si avec régions partenaires du Conseil régional) ou 150 € (hors Europe) par élève.
Télémaque : bourse individuelle pour des stages à l'étranger dans le cadre de la scolarité, pour les lycéens des sections professionnelles. Stage d'au moins 4 semaines consécutives.	Stages	Lycéens des sections professionnelles	460 euros attribués à l'élève, indépendamment de la durée ou de la localisation du stage.
Bourgogne			
Elbe (Echanges entre lycéens bourguignons et étrangers) : échanges, voyages simples hors pays francophones, stages professionnels.	Séjours linguistiques et échanges ; stages	Tous les lycéens	<p>Voyages avec ou sans échange (2 300 € maximum) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - voyages avec échange toutes destinations, - voyages sans échange pour les sections européennes, toutes destinations, - voyages sans échange en Rhénanie-Palatinat (Allemagne), Opole (Pologne) ou Bohême centrale (République tchèque) : 6 € - voyages sans échange hors pays francophones : 3 € <p>Stages professionnels, de 1 à 12 semaines (4 000 € maximum) :</p>

¹ Les trois autres axes du programme sont l'amélioration de la santé et de la qualité de vie, le développement durable et l'agenda 21 et l'éducation artistique, la sensibilisation à l'art, à la culture, aux sciences et aux techniques.

				- stages professionnels en Europe : 10 € - stages professionnels hors Europe : 7 €
Centre				
Trans'Europe Centre	Séjours linguistiques et échanges	Tous les lycéens	95 % du coût total selon un barème par pays	
Leonardo : stage en entreprise dans un pays de l'Union européenne de 3 à 8 semaines consécutives	Stages	Lycéens des sections professionnelles	De 130 à 174 € (l'Union européenne participe au financement)	
Limousin				
Aide aux voyages et échanges scolaires	Séjours linguistiques et échanges	Tous les lycéens	- Voyage à l'étranger : dans les régions partenaires du Limousin ou ayant un accord de coopération ¹ avec le Limousin : 155 € par participant. Autres destinations : 65 € par participant. - Accueil en Limousin : accueil des ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale minimum 95 € par participant (traitement au cas par cas) ; régions partenaires du Limousin ou ayant des accords de coopération avec le Limousin : Europe de l'Ouest (50 € par participant), Europe de l'Est (115 € par participant), autres (25 € par participant).	
Basse-Normandie				
Subventions pour les séjours éducatifs à l'étranger				(pas plus de détails sur leur site)

¹ Il s'agit des régions suivantes : la Voïvodie de Poméranie en Pologne, la Bavière en Allemagne, le West Midlands en Grande-Bretagne, l'Emilie-Romagne en Italie, l'Andalousie en Espagne, le gouvernorat de Nabeul en Tunisie, la province de l'Oubritenga au Burkina-Faso, 6 départements de Roumanie et une région russe.

Nord Pas de Calais			
Lycées de nouvelles chances : une des dimensions du programme ¹ est de favoriser la mobilité européenne et l'apprentissage des langues étrangères, notamment l'anglais, l'allemand, le néerlandais, le polonais et le français.	Séjours linguistiques et échanges	Tous les lycéens	
Bourse de mobilité en solidarité internationale : destinée aux jeunes qui effectuent un stage dans un pays émergent et/ou en développement.	Séjours linguistiques et échanges ; Stages	Tous les lycéens	Aide forfaitaire de 500€.
Provence-Alpes Côte d'Azur			
Mobilité en faveur des périodes de formation en entreprises de 4 à 6 semaines de stage dans l'Union européenne	Stages	Lycéens des sections professionnelles	Le conseil régional finance les frais d'hébergement et de déplacement à l'étranger.

Sources : les sites internet des conseils régionaux (consultés en juillet 2009) ; Les entretiens réalisés.

¹ Avec la maîtrise des savoirs de base et l'accompagnement individualisé des élèves en vue de la prévention du décrochage scolaire ; le développement de la culture numérique ; l'approfondissement et la diffusion de la culture scientifique et technique ; le partenariat avec l'entreprise.

Dans le cas français ainsi, la mise en place d'une variété de mesures d'actions éducatives largement similaires d'une région à une autre conduit à la diminution des inégalités régionales d'offre d'action publique. Mais cette réduction est aussi affectée par la définition de mesures partiellement distinctes d'une région à une autre.

On doit souligner que cela ne remet aucunement en cause la diminution des inégalités de résultat au baccalauréat que l'on observe entre les régions depuis les années 1970. On pourrait même supposer que l'ensemble des politiques régionales, en contribuant à l'importante amélioration des conditions matérielles d'enseignement dans les lycées, définies de manière large, ont participé directement à cette réduction des inégalités régionales en termes de taux de réussite à l'examen du baccalauréat. L'évolution de la variance présentée dans le tableau suivant permet de le montrer.

Tableau VII-5 : Les résultats au baccalauréat entre 1975 et 2002

	1975	1992	2002
Moyenne métropolitaine	24,2	51,1	61,8
Variance	16,158	12,121	11,718

Source : (Dupuy, Le Galès, 2006 : 134).

Cette conclusion peut aussi être tirée dans le cas allemand. On note en effet une diminution des inégalités régionales définies en termes d'offre de politique publique : la remise en cause de la segmentation ternaire de la structure du système scolaire dans nombre de régions conduit en effet à réduire les différences d'organisation des systèmes scolaires régionaux. Mais on peut aussi montrer que ces mesures prennent des formes variées d'une région à une autre. La comparaison des réformes dans les trois régions étudiées permet de le documenter.

En Rhénanie-Palatinat, le mécanisme de compétition interrégionale autour de l'impératif de changement de l'organisation du système scolaire s'est traduit par l'instauration d'une nouvelle forme d'école¹, la *Realschule Plus*, après de nombreuses discussions et critiques. Cette dernière solde la fin de l'existence de la *Hauptschule* dans cette région. La segmentation binaire a donc été introduite, puisqu'aux côtés du *Gymnasium* n'existe désormais qu'une seule forme d'école, la *Realschule Plus*. Cette

¹ Mise en place à la rentrée 2009/ 2010.

nouvelle forme d'école peut être organisée sous une forme intégrative ou sous une forme coopérative¹. Dans sa forme intégrative, tous les élèves de *Realschule Plus* suivent les mêmes enseignements et la même formation. Dans sa forme coopérative, les enseignements de *Realschule Plus* reprennent la distinction entre la formation en *Hauptschule* et celle en *Realschule* de la classe 7 à la classe 10. Quelle que soit le mode d'organisation choisi, les élèves sont scolarisés ensemble pendant le cycle d'observation des classes 5 et 6. Le *Plus* correspond à l'introduction de deux années supplémentaires facultatives (les classes 11 et 12) qui permettent aux élèves de préparer le baccalauréat professionnel (*Fachhochschulreife*).

En Rhénanie du Nord-Westphalie, l'organisation du système scolaire n'a pas été révisée à l'échelle de ce que l'on observe en Rhénanie-Palatinat, mais la possibilité de coopération entre les *Hauptschulen* et les *Realschulen* a été introduite dans la loi scolaire (*verbundene Schulen*). Mais un pas important a toutefois été réalisé en direction de la remise en question de la segmentation ternaire du système scolaire, par l'intermédiaire de la réforme de la formation des enseignants. Celle-ci est l'un des supports privilégiés de la segmentation ternaire. En Allemagne, une voie de formation particulière existe pour les futurs enseignants, distincte des cursus disciplinaires suivis par les étudiants à l'université. Les enseignants de *Hauptschule*, de *Realschule* et de *Gymnasium* ne suivent pas les mêmes formations². A ces différences de formation sont associées des différences de rémunération des enseignants : les enseignants en *Gymnasium* sont mieux rémunérés que les enseignants en *Realschule*, qui sont eux-mêmes mieux rémunérés que les enseignants en *Hauptschule*. Dans l'organisation segmentée de manière ternaire du système scolaire, la formation des enseignants des différents types d'école reproduit les degrés de prestige social associés à chacun d'eux. C'est dans ce contexte que la réforme introduite en mai 2009 par le gouvernement *CDU* de Rhénanie du Nord-Westphalie est à

¹ La forme coopérative est interprétée par les secrétaires généraux des syndicats enseignants rencontrés par une concession du gouvernement *SPD* à son éventuel futur partenaire de coalition, la *FDP*.

² De plus, leurs durées sont différentes selon le type d'école dans lequel les enseignants se préparent à enseigner. Traditionnellement ainsi, de manière générale², la formation des enseignants en *Gymnasium* est plus longue que celle des autres formes d'école. Elle met aussi davantage l'accent sur l'acquisition de compétences dans la discipline enseignée, tandis que les formations qui préparent à l'enseignement dans les autres formes d'école insistent davantage sur les compétences pratiques et pédagogiques.

comprendre et que ses conséquences pour la pérennité de la segmentation ternaire du système scolaire sont à évaluer. Cette réforme instaure une durée d'étude identique pour l'ensemble des formations des enseignants : les enseignants de *Hauptschule*, de *Realschule* et de *Gymnasium* étudieront désormais 6 ans. De plus, on leur demandera à tous un niveau master. Cette réforme suscite l'opposition du syndicat des enseignants au *Gymnasium (PhV NRW)*, qui estime qu'une formation de qualité des futurs enseignants en *Gymnasium* ne sera plus en mesure d'être assurée. Pour les autres syndicats, cette réforme constitue un pas important vers la reconnaissance de l'égale valeur des enseignants quel que soit le type d'école dans lequel ils exercent (*Gleichwertigkeit*). Celle-ci constituait une de leur revendication principale. En introduisant une durée commune des études pour devenir enseignants, le gouvernement de Rhénanie du Nord-Westphalie sape donc l'un des supports de la segmentation ternaire du système scolaire¹.

En Bade-Wurtemberg, les réformes introduites par le gouvernement régional portent directement sur l'organisation du système scolaire. Si la segmentation ternaire semble au premier abord ne pas être remise en question, deux évolutions indiquent pourtant que des aménagements sont en cours, qui se traduisent par l'affaiblissement *de facto* de la forme d'organisation du système scolaire traditionnelle dans la région.

La première de ces évolutions concerne la possibilité de coopération des *Hauptschulen* et des *Realschulen* durant le cycle d'orientation, en classe 5 et 6. Son objectif est d'accroître les possibilités de passage d'une forme d'école à une autre pour les élèves qui auraient été mal orientés en classe 4, à la fin de la *Grundschule*. Il s'agit d'une coopération pédagogique, qui repose sur l'enseignement en commun de certaines disciplines pour les élèves de ces deux formes d'école. Cette mesure a été introduite jusqu'à présent sous la forme d'une expérimentation dans 20 écoles. La seconde de ces évolutions concerne la transformation des *Hauptschulen* de la région en *Werkrealschulen* à la rentrée 2010/ 2011. Par rapport aux premières, les *Werkrealschulen* insistent davantage sur la formation professionnelle de leurs élèves, dès la classe 5, et renforcent la

¹ Soulignons que cette réforme de la formation des enseignants n'a pour l'instant pas fait l'objet d'une réforme de la rémunération des enseignants : un accord entre le ministère et les syndicats enseignants a conduit à laisser de côté cette question tant que l'homogénéisation de la durée des formations n'avait pas été adoptée.

vocation professionnalisante de l'école¹. Les évolutions du système scolaire en Bade-Wurtemberg, si elles ne remettent pas en cause formellement la segmentation ternaire du système scolaire, vont toutefois dans le sens de la remise en cause de la *Hauptschule*. Dans sa forme traditionnelle, les réformes présentées la font disparaître. La segmentation ternaire du système scolaire est donc effectivement mise à mal.

Dans les trois *Länder* étudiés, on constate donc une remise en cause de la segmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux, mais ceux-ci prennent des modalités distinctes d'une région à l'autre.

A cet égard, on constate que la différenciation des dispositifs adoptés dans le cadre du mécanisme d'intégration territoriale par la compétition semble plus importante dans le cas allemand. Pour en rendre compte, on peut avancer plusieurs éléments.

On peut supposer que la mobilité professionnelle des chefs de service et des directeurs des services de l'éducation des conseils régionaux, dans le cas français, facilite la circulation des dispositifs d'action publique, des pratiques et des manières de concevoir l'action publique régionale dans le domaine de l'éducation. Les données collectées dans le cadre de notre enquête de terrain, sur sept régions, permettent en effet de montrer que cette mobilité est importante. Plusieurs enquêtés illustrent ce point. Entre 1994 et 1997, l'enquêté n°2 a été chef du service Equipement et fonctionnement des lycées en région Provence – Alpes Côte d'Azur, l'un des deux services de la direction des lycées de la région. En 1997, il a été recruté par la Région Bourgogne comme directeur des Lycées et de l'enseignement supérieur, où il est resté deux ans. L'enquêté n°16 présente aussi une trajectoire professionnelle faite de mobilité interrégionale. Il a été recruté en 1984 en région Centre pour monter le service éducation du conseil régional. Il y est resté jusqu'en 1987. Après un retour dans son corps d'origine, inspecteur académique, il a été à la tête de la direction chargée de l'éducation du conseil régional d'Ile de France de 1994 à 1997. L'enquêté n°18 permet aussi de confirmer l'existence de mobilité professionnelle des acteurs administratifs régionaux. Après avoir été membre du cabinet du président du conseil général de Tarn et Garonne en 1985, où il était chargé des questions relatives à l'agriculture, il a pris un poste à la direction départementale de l'agriculture et des forêts

¹ Cf. la présentation qui a été faite plus haut de cette nouvelle forme d'école.

dans le Tarn. Dans ce cadre, il a eu de nombreux contacts avec le conseil régional et son service éducation, dans la mesure où il était leur référent pour l'enseignement agricole. Il a ensuite été recruté dans le service éducation du Conseil régional du Centre en 1994, avant d'en prendre la direction en 1996 où il est resté jusqu'en 1999.

Dans le cas allemand, en revanche, un certain nombre d'éléments permettent d'expliquer que la diffusion horizontale des dispositifs d'action publique soit peu facilitée dans le domaine scolaire, en dépit de réunions régulières des directeurs des administrations régionales, et des directeurs de cabinet des ministres régionaux de l'éducation et de la circulation de documents d'information informant les régions des évolutions et des réformes récentes des politiques scolaires conduites dans le reste de l'Allemagne.

Le premier d'entre eux tient au *Kultusföderalismus*, c'est-à-dire à l'existence de réglementations et de politiques propres à chaque région. Dans le cas en particulier des politiques d'emploi régionales, Josef Schmid et Susanne Blanke soulignent que l'existence sur tout le territoire national des mêmes règles juridiques et administratives dans le secteur de l'emploi favorise les processus de diffusion horizontaux (2001)¹. On voit donc que la compétence exclusive des régions allemandes en matière scolaire ne favorise pas le développement de ces processus de diffusion.

On peut aussi souligner que la transposition ou l'adaptation de dispositifs de politique publique est rendue plus complexe par les tailles très différentes des *Länder*. Cela soulève des questions d'échelle sur lesquelles insiste la directrice de cabinet de la ministre de l'éducation de Rhénanie du Nord-Westphalie, l'une des régions les plus vastes et les plus peuplées d'Allemagne :

« On peut avoir l'impression que les idées des autres régions sont transférables, mais il faut voir que les transférer dans une région immense comme la Rhénanie du Nord-Westphalie pose des problèmes particuliers. Nous avons régulièrement des réunions de tous les directeurs de cabinet des ministres de l'éducation. Je me sens souvent comme un éléphant dans un magasin de porcelaine, et je demande toujours : 'combien ?'. Par exemple, on sait qu'il est très important que les enfants maîtrisent tôt l'allemand pour que leur

¹ Ils ajoutent que les faibles différences de développement socio-économiques entre les régions allemandes favorisent aussi le développement de dispositifs horizontaux de diffusion (Schmid, Blanke, 2001).

apprentissage des autres disciplines leur soit facilité. L'année dernière, nous avons mis en place des tests des compétences linguistiques des enfants de 4 ans, afin d'identifier ceux qui auraient besoin de soutien. Les autres régions, et notamment les villes – Etat comme Brême nous ont dit : 'il faut faire passer le test à tous les élèves', mais nous avons 180 000 élèves de 4 ans en Rhénanie du Nord-Westphalie ! On peut parler avec la Bavière et c'est tout. Pour nous, tout prend des proportions beaucoup plus importantes et nos moyens ne sont pas illimités » (Entretien n°53).

Enfin, on peut noter que la mobilité interrégionale de personnels administratifs dans le secteur de l'éducation, comme des hommes politiques d'ailleurs, est beaucoup moins développée en Allemagne qu'en France¹. Plus exactement, il semble qu'elle soit beaucoup moins développée au sein des anciennes régions de l'Allemagne de l'ouest. Aucun de nos enquêtés n'a exercé dans une autre région allemande, ou n'a mentionné un collègue ou un prédécesseur ayant été dans cette situation. Au cours des entretiens, il n'a été fait référence qu'à un seul cas de mobilité au sein des régions de l'ouest, celui de l'ancien ministre de l'éducation de Rhénanie-Palatinat qui a été élu au parlement de la ville-Etat de Berlin. En revanche, les cas de mobilité entre les anciennes régions de l'ouest de l'Allemagne et les « nouvelles » régions, situées sur le territoire de la République démocratique d'Allemagne ont été fréquents dans les années qui ont suivi la réunification. Comme pour les autres domaines de politiques publiques, les nouveaux *Länder* ont délaissé l'organisation prévalant sous le régime socialiste pour adopter les modes d'organisation des anciennes régions ouest-allemandes. On constate ainsi que les régions est-allemandes ont fait appel au personnel administratif de l'une de leurs régions voisines, et se sont souvent largement inspirées de l'organisation de leur système scolaire pour mettre le leur sur pied. Il a pu s'agir de mobilités circonscrites dans le temps, comme de mobilités professionnelles de plus longue durée. Les entretiens que nous avons conduits indiquent des cas de mobilité réduite à quelques mois, le temps de « *poser les*

¹ L'étude de Schmid et Blanke, dans le cas des politiques de l'emploi conduites par les régions allemandes, confirme que la mobilité entre les régions des personnels administratifs est un facteur explicatif important de l'existence de processus de diffusion de l'action publique d'une région à une autre (2001). La diffusion interrégionale de mesures d'action publique repose aussi, dans le cas des politiques de l'emploi régionales, sur les cabinets de conseil privés, en particulier dans les nouveaux *Länder*. Ces cabinets de conseil participent en effet de manière importante à l'élaboration des programmes de l'emploi régionaux. « *Grâce à cette planification conceptuelle „ clé en main“ des programmes différents sont appliqués dans plusieurs Länder de façon semblable* » (Schmid, Blanke, 2001 : 244). Ces acteurs n'ont pas été identifiés dans le cas des politiques scolaires.

premières pierres du nouveau système scolaire » (Entretien n°59). A la tête du service dédié au *Realschule* du ministre de l'éducation de Rhénanie Palatinat, l'enquête n°59 a ainsi passé quelques mois en Thuringe à écrire les paragraphes de la loi scolaire concernant les *Realschulen*. L'enquête n°61, secrétaire général du syndicat des enseignants de *Realschule* de la région Bade-Wurtemberg, a pour sa part participé comme expert au processus d'écriture des programmes scolaires de ce type d'école dans le Brandebourg. Les travaux de Magali Gravier sur les fonctionnaires est-allemands après la réunification confirment que ces transferts de personnels de régions ouest-allemandes aux régions est-allemandes ont été un phénomène d'ampleur, ayant affecté tous les secteurs d'action publique (2008). Toutefois, si on a donc pu constater l'existence de mobilité professionnelle de personnels administratifs des anciennes régions de l'ouest vers les régions de l'est dans les premières années ayant suivi la réunification, les éléments dont on dispose ne permettent pas de conclure qu'en dehors de ce moment historique particulier les mobilités interrégionales sont fréquentes et nombreuses dans le secteur de l'éducation. Le fédéralisme éducatif semble ainsi exercer aussi des effets sur les trajectoires professionnelles des acteurs administratifs exerçant dans ce secteur.

Au final, on a donc montré que le mécanisme d'intégration territoriale par la compétition entre les régions produit de l'intégration territoriale et se traduit par une certaine diminution des inégalités régionales, définies en termes de l'offre d'action publique. Cela amène à réviser les résultats communément admis sur les effets de la compétition régionale. On a aussi montré que sur les questions d'éducation, la compétition autour du traitement de priorités d'action publique ne s'enclenche que dans certaines conditions, qui sont particulièrement peu probables dans le cas allemand.

Conclusion de chapitre 7

Ce dernier chapitre a été consacré aux effets de la compétition entre les régions sur l'intégration territoriale et les inégalités régionales. L'étude comparée des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne a conduit à l'élaboration d'un type de compétition, la compétition régionale autour de priorités d'action publique. On s'inscrit ainsi dans la piste ouverte par Arthur Benz qui propose d'analyser la compétition entre les gouvernements infranationaux, et plus largement entre acteurs politiques, à partir de variables politiques, et non plus uniquement économiques.

Ce changement de perspective a permis de montrer que la compétition entre les régions peut conduire à la production d'intégration territoriale et à une certaine réduction des inégalités régionales. Il a aussi conduit à souligner que la compétition entre les régions ne s'enclenche que dans certaines conditions particulières, qui sont loin de régler de manière générale les relations entre les régions.

Pour le démontrer, on a construit le mécanisme d'intégration territoriale par la compétition entre les régions. Celui-ci naît l'articulation entre les mobilisations de certaines régions et l'intervention d'une diversité d'entrepreneurs, qui conduit progressivement à la consolidation d'une priorité d'action publique assignée aux gouvernements régionaux. Les mobilisations de ces régions et la priorité d'action publique ainsi définie contraignent alors les autres régions à répondre de manière similaire à la priorité d'action publique considérée et instaurent une compétition entre elles. L'action publique produite par chaque gouvernement régional est donc liée à celle des autres.

Conclusion de la troisième partie

Cette troisième partie a entrepris l'exploration de la production d'intégration territoriale et de la diminution des inégalités régionales par l'action publique des gouvernements régionaux. Au-delà de l'identification des stratégies régionales désormais disponibles aux gouvernements régionaux dans la période contemporaine et des possibilités de sortie des arrangements qui leur sont ouvertes (Ferrera, 2005), elle documente ce qu'il en est effectivement, dans le cas des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne sur les trente dernières années. Il y a été souligné que l'ouverture plus grande des possibilités de différenciation de l'action publique régionale ne signifie pas que les gouvernements régionaux s'en saisissent. Au contraire, à partir de trois angles d'approche complémentaires permettant de rendre compte des politiques d'éducation des régions françaises et allemandes, cette partie a conduit à montrer que les politiques régionales peuvent produire, par elles-mêmes, de l'intégration territoriale. Le système partisan national, l'auto-régulation et la compétition entre les régions peuvent conduire à lier les unes aux autres les politiques régionales dans leur phase d'élaboration. Les dispositifs de l'Etat ne sont donc pas les seuls, dans la période contemporaine en Europe, à produire de l'intégration territoriale. La construction des mécanismes d'intégration territoriale par l'auto-coordination des régions et la compétition entre les régions, ainsi que l'étude des conditions dans lesquelles la couleur politique des gouvernements régionaux exerce un effet sur l'élaboration des politiques régionales, ont été au cœur de la démonstration conduite dans cette partie.

La troisième partie a aussi montré que les politiques régionales peuvent conduire à une diminution des inégalités régionales, entendues comme les disparités des dispositifs d'action publique et leurs *outputs*. Il y a en particulier été montré que la compétition entre les régions peut conduire à la réduction de ces inégalités. L'approche centrée sur les mobilisations des acteurs, ainsi que la manière dont les inégalités régionales ont été étudiées, conduisent ainsi à documenter des logiques politiques et des produits de l'action publique qui pourraient paraître se situer sur le même plan que la littérature centrée sur la notion de convergence des politiques publiques ou celle d'isomorphisme (Holzinger, Knill, 2005 ; Holzinger, Knill, Joergens, 2007). Ces travaux visent à expliquer

causalement comment des politiques publiques deviennent de plus en plus similaires. Cette littérature, hétérogène et abondante, présente toutefois certains points communs, qui permettent d'identifier par comparaison une caractéristique de la démarche adoptée dans la troisième partie sur laquelle on voudrait insister.

L'un des points communs principaux des travaux qui composent cette littérature sur la convergence concerne la définition des mécanismes de convergence qui y sont développés. Proposant une large revue de la littérature, Katharina Holzinger et Christoph Knill en identifient plusieurs (2005) et l'un d'entre eux est la compétition en termes de régulation (*regulatory competition*). Dans ce cas, la convergence vient de ce que les pays font face à une pression compétitive commune, qui les conduit à ajuster leurs politiques. La convergence se produit par le haut, ou par le bas, suivant la politique considérée et les intérêts en jeu. Ce mécanisme identifie un stimulus, la pression compétitive, et une réponse, les ajustements mutuels, mais il n'identifie pas les processus par lesquels se font ces ajustements mutuels. Ce sont pourtant sur ces derniers que repose le mécanisme de convergence. L'absence d'explication effective de la production de la convergence peut aussi être observée dans le cas d'un autre mécanisme, qui repose sur la résolution de problèmes par les pays de manière indépendante (*independent problem solving*). Ce mécanisme repose sur l'exposition des pays considérés à des enjeux identiques, qui les conduisent à proposer des réponses similaires élaborées de manière indépendante. Ce mécanisme ne permet toutefois pas de préciser les conditions et les circonstances dans lesquelles des pays différents sont confrontés à des enjeux définis dans des termes similaires d'un pays à l'autre, et qui conduisent à l'adoption de politiques elles aussi identiques. *A contrario*, les mécanismes d'intégration territoriale qui ont été construits dans la thèse sont caractérisés par un degré de généralisation moins élevé, mais s'attachent à rendre compte, sur des bases empiriques solides, de l'engrenage explicatif par lequel les mobilisations d'acteurs divers conduisent à la production d'intégration territoriale et à la réduction des inégalités régionales. L'usage de la notion de mécanisme que nous avons fait articule donc l'ambition d'une certaine montée en généralité avec l'importance accordée à l'explication des situations étudiées par le mécanisme.

Conclusion générale

Un double constat est à l'origine de cette thèse. Il tient à la remise en cause, au cours des trente dernières années, des dispositifs d'intégration territoriale produits par l'action publique des Etats et les systèmes de protection sociale, d'une part, et à la multiplication de mobilisations autour d'inégalités territoriales, d'autre part. Pour l'éclairer, cette thèse a porté son attention sur les politiques régionales. L'importance croissante des gouvernements régionaux en Europe participe en effet à la remise en cause des dispositifs d'intégration territoriale existants. De plus, leur action publique est souvent désignée comme contribuant à une plus grande différenciation interne des Etats. L'étude des effets des politiques régionales sur l'intégration et les inégalités territoriales a ainsi été au centre de cette thèse.

Les principaux résultats obtenus sont d'abord rappelés. On revient ensuite sur les apports des choix analytiques, le recours à la comparaison France-Allemagne et à la notion de mécanisme, ainsi qu'à l'approche par les mobilisations. Enfin, l'intérêt d'étudier les politiques régionales pour travailler sur des questions transversales est soulevé.

A) Les principaux résultats de recherche

Cette thèse a pris pour point de départ la littérature portant sur l'intégration et les inégalités territoriales. Ces travaux sont centrés sur la forme prise par les institutions politiques formelles, et suggèrent que celle-ci permet largement de caractériser les dispositifs d'intégration territoriale, ainsi que le degré des inégalités régionales. La première hypothèse a entrepris de les examiner, sur les plans analytique et empirique. Il a été montré que cette approche par la forme prise par les institutions politiques n'est pas entièrement convaincante pour étudier les caractéristiques effectives des dispositifs d'intégration territoriale et la production des inégalités territoriales par l'action publique dans les Etats européens. On a vu aussi que les liens analytiques que ces travaux établissent entre la forme prise par les institutions politiques, d'une part, et l'existence de dispositifs d'intégration territoriale et un certain degré d'inégalités régionales, d'autre

part, ne sont pas aussi systématiques que certains l'affirment. Les réponses « toutes faites » que ces travaux paraissent ainsi apporter à notre question de recherche n'en sont donc pas véritablement.

La démonstration de la première hypothèse s'appuie aussi sur l'examen de la capacité de cette approche centrée sur les institutions politiques formelles à rendre compte du fonctionnement des dispositifs d'intégration territoriale et des inégalités régionales dans le cas des politiques d'éducation, en France et en Allemagne, avant 1982 et 1969. On a montré que celle-ci est moins importante que celle d'une approche centrée sur l'analyse des politiques publiques, attentive à la problématisation et à la mise en œuvre des politiques d'éducation. Celle-ci est donc la démarche qui guide l'étude de la production d'intégration territoriale et d'inégalités régionales par l'action publique des gouvernements régionaux.

L'analyse s'est poursuivie en s'intéressant aux relations entre les politiques régionales d'éducation et l'Etat, en France depuis 1982 et en Allemagne depuis 1969. Dans la phase de construction des Etats en effet, c'est l'intervention de l'Etat sur les politiques des gouvernements infranationaux qui a permis d' « attacher » ces politiques les unes aux autres dans leur phase d'élaboration, et ainsi de produire de l'intégration territoriale. On a donc fait l'hypothèse que la production d'intégration territoriale par les politiques régionales pouvait s'expliquer, en partie, par l'intervention de l'Etat sur les politiques régionales. Le mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat, a été construit pour la démontrer. Il montre comment les mobilisations des acteurs étatiques, qui ne portent que sur certains versants particuliers de l'action publique des régions et qui sont variables dans le temps, ont, dans certaines conditions, suscité des contre-mobilisations des gouvernements régionaux, collectives et individuelles. C'est la confrontation de ces mobilisations, et des ressources mobilisées par les acteurs régionaux et étatiques, qui permet de rendre compte des versants des politiques régionales où les acteurs étatiques interviennent, ainsi que des effets qu'ils exercent en termes de production d'intégration et d'inégalités territoriales. En imposant certaines normes et certains cadres à l'élaboration des politiques régionales, l'intervention des acteurs étatiques lie effectivement ces dernières les unes aux autres. Elle conduit aussi à une certaine réduction des inégalités régionales.

Mais l'examen des relations entre les politiques régionales et les acteurs étatiques ne peut se restreindre à l'intervention de l'Etat sur les premières. La troisième hypothèse de la thèse s'est ainsi intéressée à l'opposition des régions à l'Etat et a suggéré que celle-ci peut produire de l'intégration territoriale sur des versants plus étendus des politiques régionales que ne le fait l'intervention des acteurs étatiques, mais aussi une plus forte réduction des disparités régionales de leurs dispositifs et *outputs*. Le mécanisme d'intégration territoriale par l'opposition des régions à l'Etat montre comment, sur la base de connaissances inédites produites sur les situations régionales, les acteurs étatiques et les gouvernements régionaux se mobilisent et se contre-mobilisent. Ce mécanisme s'enclenche en 1986 dans le cas français, et opère sur le long terme, et après la publication des résultats de la première enquête PISA, fin 2001, en Allemagne. L'opposition des régions à l'Etat conduit, dans le cas français, à des mobilisations individuelles des régions pour améliorer les situations régionales qui se traduisent par un investissement massif dans chacune d'entre elles. Dans le cas allemand, elle amène à une coordination sans précédents du contenu des politiques scolaires des *Länder*. L'étude des effets sur les politiques régionales de l'opposition des régions à l'Etat invite donc à souligner que l'action publique des gouvernements régionaux peut produire de l'intégration territoriale, en liant les politiques régionales les unes aux autres dans leur phase d'élaboration, soit par la coordination, soit en suscitant la mise en place d'un même type de politique publique. Si les relations entre les politiques régionales et l'Etat sont essentielles à l'explication de l'intégration et des inégalités territoriales, cela repose à la fois sur les effets de l'intervention de l'Etat, mais aussi sur ceux de l'opposition des régions aux acteurs étatiques.

L'hypothèse centrée sur l'opposition des régions à l'Etat a suggéré que les politiques régionales peuvent être, par elles-mêmes, et sans l'intervention de l'Etat, productrices d'intégration territoriale et conduire à une diminution des inégalités régionales. Ces logiques politiques par lesquelles l'action publique des gouvernements régionaux conduit à la production d'intégration territoriale coexistent en effet, en Europe, avec celles qui conduisent à la production de fragmentation, mais les premières ont été peu étudiées jusqu'à présent et méritent une plus ample exploration. Celle-ci est entreprise à partir de trois angles d'approche complémentaires, qui permettent de rendre

compte d'une partie très importante des politiques régionales d'éducation françaises et allemandes sur la période étudiée.

La quatrième hypothèse de la thèse s'interroge sur les effets de la couleur politique des gouvernements régionaux sur la production d'intégration territoriale dans le cadre d'un système partisan national. Elle suppose que ce n'est qu'à condition que les gouvernements régionaux définissent un intérêt partisan à leurs mobilisations pour exercer leurs compétences en matière éducative que leur affiliation partisane exerce un effet sur leurs politiques publiques. C'est le cas en Allemagne sur toute la période étudiée, contrairement à la France où, de manière générale, l'intérêt partisan n'est pas au centre des mobilisations des conseils régionaux. Lorsque l'intérêt des régions à se mobiliser est partisan, l'existence d'un système partisan national participe à la production d'intégration territoriale par les politiques régionales par les cadres cognitifs, qui orientent leur élaboration, et les processus de diffusion interne des dispositifs d'action publique. Mais on a aussi montré que d'autres intérêts, liés aux contextes politiques régionaux, jouent dans la phase d'élaboration de l'action publique, et amoindrissent l'effet exercé par la couleur politique des gouvernements. Celle-ci ne conduit donc pas systématiquement à la production d'intégration territoriale, même lorsque l'intervention des gouvernements régionaux est politisée en termes partisans. De plus, celle-ci est partielle car elle ne concerne que les régions gouvernées par un même parti. On a montré, enfin, que l'effet que la couleur politique des gouvernements régionaux exerce sur leurs politiques publiques conduit à une certaine réduction des inégalités régionales. Dans le cas français, l'intérêt des gouvernements régionaux à se mobiliser est institutionnel, c'est-à-dire renvoie à la manière de prendre en charge la compétence « lycées ». Leur couleur politique n'exerce pas d'effets sur les politiques publiques conduites. Seules deux exceptions peuvent être observées : le soutien à l'enseignement privé et la gratuité des manuels scolaires. Dans ces cas, le raisonnement développé dans le cas allemand s'applique.

A partir principalement du cas allemand, la cinquième hypothèse s'intéresse aux conditions dans lesquelles l'auto-régulation des régions peut produire de l'intégration territoriale et une certaine diminution des inégalités régionales. Elle suppose que c'est le cas lorsque l'intérêt collectif des *Länder* à coordonner certains versants de leurs politiques publiques dépasse leurs intérêts individuels à conserver leur autonomie. Le mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-régulation des régions souligne que cet intérêt est

construit par des entrepreneurs qui s'adressent à la Conférence des ministres de l'Éducation (*KMK*), lorsque les régions estiment collectivement qu'ils sont en mesure de remettre en cause leur souveraineté en matière d'éducation (*Kulturhoheit*). L'histoire de la *KMK* montre toutefois qu'à de nombreuses reprises le mécanisme a été bloqué par les intérêts individuels des régions dans les phases de négociation et qu'une coordination effective de leurs politiques d'éducation n'a pas pu être mise en place.

La dernière hypothèse de la thèse s'intéresse enfin au rôle de la compétition entre les régions. La considérant non pas en termes économiques, mais en termes politiques, elle concentre l'attention sur la construction d'un type particulier de compétition : la compétition autour de priorités d'action publique. Le mécanisme d'intégration territoriale par la compétition entre les régions indique comment la multiplication d'entrepreneurs conduit à la consolidation progressive de priorités d'action publique pour les gouvernements régionaux, qui les contraignent et instaurent une compétition entre eux. Il se traduit par la production d'intégration territoriale et la réduction des inégalités régionales. Le mécanisme s'enclenche en France à partir du milieu des années 1990 au sujet des actions éducatives des conseils régionaux, et en Allemagne à partir de 2001 à propos de la réforme de la structure des systèmes scolaires. En voulant faire au moins aussi bien que les autres pour ce qui est de la réalisation de ces priorités d'action publique, les gouvernements régionaux en viennent à adopter des dispositifs d'action publique et à orienter leurs réformes dans des directions proches les unes des autres. En cela, la compétition entre les régions produit de l'intégration territoriale lors de l'élaboration des politiques régionales. Sur la base des trois dernières hypothèses, on peut donc souligner que si les politiques régionales peuvent être envisagées, sur un plan théorique, comme conduisant à la production de fragmentation territoriale et d'inégalités régionales, l'analyse conduite à partir de l'étude empirique du cas des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne a apporté des éléments qui décrivent les logiques politiques par lesquelles ces politiques produisent de l'intégration territoriale.

B) Les apports des choix analytiques au centre de la thèse

Ayant présenté les principaux résultats de recherche de la thèse, on souhaite maintenant revenir sur les choix analytiques opérés dans l'introduction générale. S'ils ne peuvent véritablement se justifier que par les résultats auxquels ils permettent d'aboutir, il

est aussi intéressant, *a posteriori*, de faire un détour pour les réexaminer. Les apports de la comparaison des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne, ceux de l'usage de la notion de mécanisme et, enfin, de l'approche par les mobilisations des acteurs, à l'étude des effets des politiques régionales sur l'intégration et les inégalités régionales sont successivement soulignés.

1) La comparaison de politiques régionales dans un Etat décentralisé et fédéral : la discussion d'analyses communément acceptées

Le choix de la comparaison de politiques régionales dans un Etat décentralisé et dans un Etat fédéral a été fait pour deux raisons. La première était d'étudier comment la production d'intégration territoriale opère dans ces deux contextes institutionnels, où un certain nombre des dispositifs d'intégration territoriale existants ont été remis en cause. Cette étude s'interrogeait ainsi sur la permanence, dans la période contemporaine, des résultats tirés de l'analyse de la phase de construction des Etats, où la production l'intégration territoriale relevait de dispositifs partiellement différents dans les Etats centralisés et fédéraux (Rokkan *et al.*, 1987).

Grâce à cette comparaison, un résultat important a été mis à jour dans la thèse : dans un contexte décentralisé comme dans un contexte fédéral, les politiques régionales peuvent produire de l'intégration territoriale, c'est-à-dire être liées les unes aux autres dans leur phase d'élaboration, indépendamment de l'intervention de l'Etat. La partie 3 et le chapitre 4 le documentent. Le fait d'avoir travaillé, dans le temps long, sur des politiques régionales où la répartition des compétences est très différente, accroît la force de ce résultat : dans deux contextes institutionnels différents, où les gouvernements régionaux possèdent des responsabilités d'ampleur différenciée dans le secteur étudié, il est possible d'identifier des régularités dans la manière dont les politiques régionales produisent de l'intégration territoriale.

Ce résultat ne signifie pas que la situation des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne soit identique. Ce résultat ne signifie pas non plus que le contexte institutionnel n'exerce pas d'effet propre. La construction empirique des mécanismes d'intégration territoriale a conduit à mettre en avant certains de ses effets sur les mobilisations des acteurs. Si l'on se concentre sur les mobilisations des gouvernements

régionaux, on peut remarquer, par exemple, que leurs ressources peuvent être différenciées dans les deux cas nationaux étudiés. Le chapitre 3 a souligné que les régions allemandes disposent de ressources juridiques qui sont confortées par des ressources normatives, liées à leur statut d'état fédéré, garant de l'organisation fédérale de l'Allemagne. Les régions françaises, pour leur part, utilisent aussi des ressources juridiques, mais ce sont les acteurs étatiques qui bénéficient de ressources normatives. On peut y voir un effet direct de l'organisation institutionnelle. De la même façon, si l'on s'intéresse aux ressources de savoir, on a montré qu'en Allemagne l'absence de production interne de statistiques scolaires, permettant de comparer dans les détails les systèmes scolaires régionaux, peut être interprétée comme un produit de la répartition formelle des compétences et des mobilisations des gouvernements régionaux pour la pérenniser. Les objets même de leurs mobilisations portent la marque du contexte institutionnel dans lequel elles se développent. Dans le cas français, on a vu ainsi aux chapitres 4 et 7 que l'idée d'égalité territoriale est au cœur de leurs mobilisations et des interventions d'entrepreneurs. Mais au-delà de ces différences dans les objets ou les ressources des mobilisations des gouvernements régionaux en fonction du contexte institutionnel, il est possible de construire des schémas explicatifs communs aux contextes décentralisés et fédéraux, qui permettent de rendre compte d'une partie importante des politiques régionales dans les deux cas.

La deuxième raison à l'origine de la comparaison des politiques scolaires régionales en France et en Allemagne était de développer une analyse empirique de l'affirmation très répandue dans la littérature, selon laquelle les politiques régionales produisent des inégalités régionales, c'est-à-dire conduisent à l'adoption de dispositifs d'action publique diversifiés et produisent des *outputs* différents d'une région à une autre. Comme l'a présenté le chapitre 1, certains travaux, ou la lecture qui en a été faite, tendent à établir une relation systématique, que la thèse amène à contester. Celle-ci n'est pas attestée sur le plan théorique, et elle est contredite empiriquement par les résultats des parties 2 et 3. Ces chapitres ont exploré les logiques politiques pouvant conduire à la réduction des inégalités régionales par l'action publique des gouvernements régionaux. La comparaison de politiques régionales pour lesquelles les régions ont entière compétence, en Allemagne, et de politiques où elles disposent de compétences *a priori* plus restreintes, en France, renforce ce résultat. Dans le cas français, la comparaison de la

situation précédant la décentralisation à celle qui lui succède, permet, de plus, d'insister sur la réduction des disparités régionales par laquelle se traduisent les politiques régionales. La centralisation ne produit donc pas moins d'inégalités régionales que ne le font les politiques régionales. Le cas français a même plutôt montré le contraire.

Il semble donc que la comparaison des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne a donc à la fois servi l'étude de la question de recherche, et a aussi permis d'en durcir les résultats. Cette comparaison et ses résultats apportent ainsi des éléments pour plaider en faveur d'une appréhension générale du phénomène régional et des politiques régionales, où le contexte institutionnel ne serait pas le point de départ de l'analyse.

2) La construction de mécanismes : la mise à jour de régularités sur le temps long des effets des politiques régionales

Si le choix a été fait d'utiliser la notion de mécanisme, c'est que cette notion engage à porter l'attention sur les régularités éventuelles, dans le temps et dans l'espace, des effets des politiques régionales sur la production d'intégration territoriale. Cette notion a ainsi conduit à se demander dans quelle mesure les variables indépendantes de notre analyse produisent des effets similaires, et selon un même schéma explicatif, sur la variable dépendante, l'élaboration des politiques régionales d'éducation, qui a été étudiée en France et en Allemagne depuis 1982 et 1969. Ces régularités pouvaient être envisagées à l'échelle d'une période ou sur le temps long, à l'échelle d'un pays, de certaines régions ou dans les deux contextes institutionnels étudiés.

Pour identifier ces éventuelles régularités, l'utilisation de la comparaison a été centrale : pour chacune des variables indépendantes considérées dans l'analyse, on a tenté de repérer les mobilisations des acteurs régionaux, individuelles et/ ou collectives et leurs caractéristiques, celles d'autres acteurs, étatiques en particulier, ainsi que les interventions d'entrepreneurs. On a aussi, ensuite, essayé d'extraire du foisonnement du matériau empirique des enchaînements de mobilisations et d'action publique, d'abord uniquement empirique, puis qui ont progressivement pris la forme de schémas explicatifs, par un va-et-vient entre les différentes situations empiriques et la formalisation de l'explication. La comparaison de différentes situations régionales a donc été cruciale, qu'il se soit agi de celles de plusieurs régions au sein d'un même pays, ou dans les deux cas nationaux

étudiés, de plusieurs mobilisations collectives et/ ou individuelles, aux mêmes périodes ou à des périodes différentes.

Dans la perspective qui a été adoptée, un mécanisme ne peut être construit qu'à condition qu'un même schéma explicatif puisse être identifié sur des bases empiriques au moins deux fois. Plus il est possible de l'identifier à partir de nombreuses situations empiriques, plus le niveau de généralité atteint par le mécanisme est important. Parvenir à construire un mécanisme est donc en soi un résultat de recherche. Dans les chapitres 3, 4 et 7, il a été possible de construire des mécanismes d'intégration territoriale par les politiques régionales de manière comparée, en France à en Allemagne, qui s'enclenchent à différentes périodes du temps. Dans le chapitre 6, un mécanisme a été construit dans le cas allemand, qui s'enclenche lui-aussi à plusieurs reprises depuis 1969. Le fait qu'il ait été possible de construire des mécanismes par lesquels les politiques régionales d'éducation, à différents points du temps, et dans deux contextes institutionnels distincts, est ce qui permet une certaine montée en généralité de nos résultats sur la production d'intégration territoriale par les politiques régionales.

La construction de mécanismes, lorsque cela a été possible, permet ainsi de caractériser, avec un certain niveau de généralité, comment certaines variables jouent, dans certaines conditions que le mécanisme identifie, sur l'élaboration des politiques régionales. Les résultats de la thèse, surprenants au regard de certains travaux, ne peuvent donc pas être imputés à des circonstances exceptionnelles, dans la mesure où les conditions d'enclenchement du mécanisme se sont répétées dans le temps et dans l'espace. C'est par exemple le cas des résultats sur les effets de l'opposition à l'Etat et à la compétition entre les régions sur la production d'intégration territoriale et la réduction des inégalités régionales. *A contrario*, dans le cas de la couleur politique des gouvernements régionaux, il n'a pas été possible de construire un mécanisme. Plus précisément, les données dont nous disposons dans le cas allemand ne nous ont pas permis de caractériser les situations dans lesquelles les intérêts des gouvernements régionaux liés à la situation politique régionale affectent leur intérêt partisan à se mobiliser pour intervenir dans le domaine éducatif. Nous avons seulement été en mesure d'identifier une des conditions dans lesquelles l'affiliation partisane des gouvernements régionaux joue lors de la phase d'élaboration de l'action publique : la définition d'un intérêt partisan à se mobiliser.

Enfin, le recours à la notion de mécanisme a été une manière d'intégrer le temps long dans l'analyse. Certains des mécanismes que nous avons construits s'enclenchent en

effet de manière répétée sur des périodes étendues. C'est le cas par exemple du mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat : dans le cas français, il fonctionne à de plusieurs reprises sur toute la période étudiée, soit 1986-2004, et dans le cas allemand il fonctionne dans les années 1970, 1980 et au début des années 2000. Il en est de même pour le mécanisme d'intégration territoriale par la compétition dans le cas français, qui s'enclenche à plusieurs reprises, pour de nombreux dispositifs d'action éducative, à partir du milieu des années 1990. Enfin, c'est aussi ce que l'on observe pour le mécanisme d'intégration territoriale par l'auto-régulation, dans le cas allemand, qui s'enclenche lui-aussi à de multiples reprises depuis 1969. En ce sens, les politiques régionales ne produisent pas seulement ponctuellement de l'intégration territoriale et de la réduction des inégalités territoriales. Elles le font aussi sur le temps long.

3) L'approche par les mobilisations ou comment les institutions changent ou ne changent pas

On a fait le choix de centrer l'étude de l'élaboration de l'action publique régionale sur les mobilisations d'acteurs, les gouvernements régionaux, les acteurs étatiques, mais aussi les interventions d'entrepreneurs, comme les syndicats enseignants, les groupes d'opposition au sein des assemblées nationales, les représentants de parents d'élèves et les maires de petites villes. Cette approche, au-delà de ses gains empiriques, qui ont permis d'entrer au cœur de l'élaboration des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne, présente aussi des gains analytiques importants. L'approche par les mobilisations des acteurs contribue à l'explication des évolutions sur le long terme des politiques publiques et de leurs *outputs*, d'une part, et des institutions régionales, d'autre part.

De manière générale, l'approche par les mobilisations participe directement à l'explication du changement des politiques d'éducation conduites en France et en Allemagne par les gouvernements régionaux. C'est cette approche, par exemple, qui a permis d'expliquer, en France, que des exécutifs régionaux hostiles à l'intervention hors compétences des régions, adoptent des mesures d'action éducative qui sont, de surcroît, largement similaires d'une région à une autre. C'est aussi cette approche qui permet de rendre compte de la coordination effective du contenu des enseignements dans les

Länder, après dix années où a prévalu l'absence de coordination au sein de la Conférence des ministres de l'éducation des régions (*KMK*). De fait, l'attention accordée aux mobilisations d'acteurs, et notamment à celles des gouvernements régionaux, a permis de rendre compte des évolutions des dispositifs d'action publique et, dans le cas français plus spécifiquement, de la construction et du développement des politiques d'éducation des conseils régionaux. L'approche par les mobilisations permet aussi d'étudier la temporalité de cette évolution. Dans le cas français, comme dans le cas allemand, on a ainsi documenté grâce à cette approche une réduction générale des inégalités régionales en termes de disparités des dispositifs d'action publique. Elle permet d'expliquer pourquoi et comment celles-ci s'accélérent en Allemagne depuis la publication de la première enquête PISA ; mais aussi pourquoi, dans le cas français, les mesures d'action éducative se développent à partir de la deuxième moitié des années 1990.

L'approche par les mobilisations, en permettant de rendre compte des changements de l'action publique, contribue aussi à expliquer la production de leurs *outputs*. Centrer l'analyse de l'élaboration de l'action publique sur les mobilisations permet ainsi de documenter la production des inégalités régionales considérées. En cela, l'attention aux mobilisations offre une clé d'entrée pour analyser la sédimentation sur le temps long des *outputs* de l'action publique entreprise par les gouvernements régionaux. On a en effet montré comment certains dispositifs d'action publique, et donc leurs *outputs*, venaient s'ajouter les uns aux autres. C'est, par exemple, le cas des mesures de coordination des régions allemandes au sein de la *KMK*. Cela permet d'expliquer comment, progressivement, certains versants des politiques scolaires sont de plus en plus coordonnés, en l'occurrence les enseignements dans les dernières classes du *Gymnasium*. On a aussi montré comment certaines mobilisations ont lieu sur le temps long, produisant ainsi des *outputs* qui en viennent à faire évoluer l'état général de la situation. C'est ce que l'on a documenté dans le cas de l'opposition individuelle des conseils régionaux à l'Etat à partir de 1986, qui les conduit à investir massivement dans l'éducation sur l'ensemble de la période étudiée. Cela conduit à améliorer grandement les conditions matérielles d'enseignement dans les lycées, ce que saluent à la fois les chefs d'établissement et les hauts-fonctionnaires du ministère de l'Education nationale. On voit donc que travailler à partir de la notion de mobilisation ne conduit pas à être myope face au temps long, mais au contraire à l'intégrer dans l'analyse.

Un intérêt de l'approche par les mobilisations semble donc être de rendre compte du changement des institutions que sont les politiques publiques (Pierson, 2006), ainsi que de leurs effets, dans le temps long.

L'approche par les mobilisations contribue aussi à l'explication du changement et de l'inertie des institutions régionales, et plus largement des institutions politiques formelles. Dans le cas français, cette approche permet de rendre compte de la construction, sur une vingtaine d'années, des institutions régionales. En 1986, les conseils régionaux étaient seulement d'anciens établissements publics régionaux, récemment dotés de nouvelles responsabilités de politique publique et d'une assemblée élue au suffrage universel. En 2004, les conseils régionaux sont des collectivités de plein droit qui assument des compétences de politique publique importantes dans la vie quotidienne des citoyens (lycées, transport ferroviaire, soutien aux entreprises...), ils sont reconnus comme étant des échelons de gouvernement par leurs électeurs et sont devenus d'importants investisseurs publics. De plus, leur intervention dans le secteur de l'éducation est elle-aussi reconnue et louée, par les chefs d'établissements, comme par les acteurs du ministère de l'Éducation nationale. Cette montée en charge de l'institution régionale en France renvoie, au moins pour partie, aux mobilisations individuelles et collectives des régions françaises centrées, notamment, sur un intérêt institutionnel à se mobiliser. L'action publique par lesquelles ces mobilisations se sont traduites et la sédimentation sur le temps long de leurs *outputs* participe ainsi directement à l'explication de cette construction de l'institution régionale en France, comme on l'observe dans d'autres pays (McEwen, 2005). Les lycées en bon état, les machines-outils correspondant aux exigences de l'industrie et des métiers pour lesquels les élèves sont formés, ainsi que les mesures d'action éducative, contribuent directement à la transformation graduelle des régions françaises d'établissements publics en institutions politiques. Sans l'attention à leurs mobilisations et à celles des autres acteurs, qui conduisent à l'élaboration des politiques régionales, une partie importante de l'explication du changement de l'institution régionale en France aurait été manquante. Cela nous permet d'insister sur l'importance de la prise en compte du temps long. L'interprétation que nous pouvons faire aujourd'hui des données qui concernent les cinq premières années est très différente de celle que propose Hélène Hatzfeld dans son article de 1991 : nous pouvons aujourd'hui dire qu'il s'agissait des premières étapes, fondatrices, du processus

graduel de construction d'institutions politiques. Avoir travaillé sur les politiques régionales d'éducation, une des politiques centrales des conseils régionaux, a donc permis d'étudier, plus généralement, la manière dont la décentralisation de compétences de politique publique a opéré et les effets qu'elle a produit. L'approche par les mobilisations ne ferme pas la porte à la prise en compte du temps long et ne se circonscrit pas à l'appréhension d'effets sur le court terme.

Dans le cas allemand, l'approche par les mobilisations permet de documenter comment les gouvernements régionaux se mobilisent pour produire l'inertie des institutions formelles et, plus exactement, celle de la répartition formelle des compétences. Sans prendre en considération ces mobilisations, il n'est pas possible de comprendre pourquoi le domaine scolaire a échappé à l'évolution qu'a connue la majorité des domaines d'intervention des régions depuis le début des années 1970, à savoir l'intervention croissante du gouvernement fédéral. Au contraire, l'approche par les mobilisations permet d'expliquer comment les régions sont collectivement parvenues à préserver le domaine scolaire de l'intervention du gouvernement fédéral. Cette approche a notamment permis de documenter les stratégies de défense mises en place par les régions, par l'intermédiaire de la Conférence des ministres de l'Éducation, contre les tentatives d'intervention, nombreuses, du gouvernement fédéral. L'approche par les mobilisations conduit donc à montrer que la dépendance au sentier n'est pas simplement produite par la réduction progressive des possibilités liées à des effets cognitifs et à des effets de cliquet institutionnels (Pierson, 2004). Elle est aussi produite activement par certains acteurs qui se mobilisent en ce sens. Le cas allemand permet donc de documenter comment les mobilisations d'acteurs produisent de l'inertie institutionnelle. Avoir travaillé sur les politiques scolaires régionales dans le cas allemand, un domaine d'action publique assez largement négligé jusqu'à présent, conduit ainsi à nuancer certaines des conclusions sur les évolutions caractéristiques du fédéralisme allemand.

C) Politiques régionales et questions transversales

Pour conclure cette thèse, nous voudrions souligner l'intérêt de travailler sur les politiques régionales pour répondre à des questions transversales pour l'étude des sociétés européennes contemporaines. Travailler sur l'action publique des gouvernements régionaux permet de traiter de questions qui ne sont pas uniquement celles des

spécialistes « des territoires », et amène quelquefois aussi à reconsidérer certaines évolutions et certains résultats tirés d'analyses centrées sur le niveau national. On peut en apporter deux illustrations. La première concerne la littérature sur les politiques sociales. Cette thèse a permis de documenter que la période contemporaine pouvait être celle du développement de politiques sociales, en dehors de l'introduction de nouveaux risques dans les systèmes de protection sociale. Le cas français, aux côtés des cas espagnol (Moreno, Trelles, 2005 ; Gallego, Subirats, 2005) et britannique (Wincott, 2005a, 2005b) notamment, souligne que des logiques politiques différentes sont à l'œuvre aux échelons régionaux par rapport à l'échelon national, qui permettent de rendre compte du développement de ces politiques. La logique de construction des institutions régionales par l'action publique conduite est tout particulièrement centrale. Elle permet aussi de rendre compte de l'augmentation de certaines des dépenses sociales dans la période contemporaine. Bien évidemment, les systèmes de protection sociale restent en Europe majoritairement situés et développés au niveau national. Toutefois, certains de leurs développements adviennent à l'échelon infranational, et en particulier à l'échelon régional, et il nous semble qu'une appréciation précise des transformations à l'œuvre doit inclure l'étude des évolutions à l'œuvre aux échelons infranationaux (Ferrera, 2005 : 175). Une deuxième illustration peut être apportée. Elle porte sur l'analyse des transformations de l'Etat. La deuxième partie de la thèse a en effet documenté comment l'étude des interventions des acteurs étatiques sur les politiques régionales contribue à l'analyse des activités de gouvernement de l'Etat dans les territoires infranationaux, qui constituent l'une des dimensions constitutives de l'Etat (Weber, 1971 ; Tilly, 1995). Les activités des acteurs étatiques dans les territoires ne peuvent en effet être réduites à l'intervention des services de l'Etat. De plus, notre analyse a aussi suggéré, dans le cas français, quelques éléments relatifs aux relations entre les services déconcentrés et les services centraux, qui constituent un autre versant de l'analyse de l'Etat.

De manière générale, il nous semble que le constat de la remise en question des Etats-nations en Europe doit s'accompagner d'une évolution des démarches d'étude. S'il est nécessaire de s'intéresser aux transformations à l'œuvre à l'échelon national, il paraît tout aussi nécessaire d'intégrer à l'analyse ces acteurs que sont les gouvernements infranationaux, afin de rendre compte de la manière dont ces derniers contribuent aux évolutions générales dans les sociétés contemporaines en Europe.

Glossaire

- Bund** Gouvernement fédéral
- Gesamtschule**
(**Gesamtschulen**
au pluriel) Ces écoles participent à la remise en cause de la segmentation ternaire des systèmes scolaires régionaux. Dans leur forme intégrée en effet, les élèves d'un même niveau sont scolarisés ensemble et suivent les mêmes enseignements en dehors d'une orientation dans l'un des trois types d'école (*Hauptschule*, *Realschule* ou *Gymnasium*). Dans leur forme coopérative, les enseignements de ces trois types d'école sont rassemblés sous un même toit et les passages de l'un à l'autre sont facilités.
- Grundschule** La scolarité s'y déroule de la classe 1 à 4. A la fin de la 4^{ème} classe, environ à l'âge de 10 ans, les élèves sont orientés soit en *Hauptschule*, en *Realschule* ou au *Gymnasium*, selon leurs aptitudes et leurs projets professionnels. De fait, la fréquentation de chacun de ces types d'école est socialement différenciée. Selon les régions, les élèves peuvent aussi poursuivre leur scolarité dans un cycle d'orientation (classes 5 et 6). Ce cycle d'orientation peut être indépendant des trois formes d'école, ou non. Dans ce dernier cas, les élèves sont scolarisés en *Hauptschule*, en *Realschule* ou au *Gymnasium*, et les possibilités de passage d'un type d'école à un autre sont facilitées.
- Gymnasium**
(**Gymnasien** au
pluriel) Les élèves y sont scolarisés de la classe 5 ou 7 à la classe 13 (soit jusqu'à 19 ans environ). Ils y préparent l'*Abitur*, l'équivalent fonctionnel du baccalauréat, qui leur permet ensuite d'accéder à l'enseignement supérieur.
- Hauptschule** Les élèves y sont scolarisés en général de la classe 5 ou 7 à la classe 9 ou 10. La formation qui y est dispensée est centrée autour de l'acquisition de savoirs pratiques accompagnés d'une formation générale. Les élèves y préparent un diplôme appelé *Hauptschulabschluss*. Une fois ce diplôme obtenu, les élèves poursuivent leur formation par un apprentissage professionnel.
- Land**
(**Länder** au
pluriel) Région (s)
- Realschule** Les élèves y sont scolarisés en général de la classe 5 ou 7 à la classe 9 ou 10. Les enseignements y sont centrés sur l'acquisition d'une formation générale solide permettant une poursuite d'étude dans des voies professionnelles. Ils y préparent un diplôme qui est appelé *Realschulabschluss* ou *mittlere Reife*.

Liste des sigles

ANER	Association nationale des élus régionaux
APCR	Association des présidents de conseil régional
ARF	Association des régions de France
BLK	<i>Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung</i>
CDU	<i>Christlich-demokratische Union</i>
CSU	<i>Christlich-soziale Union</i>
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGD	Dotation générale de décentralisation
DRES	Dotation régionale d'équipement scolaire
EPR	Etablissement public régional
FDP	<i>Freie demokratische Partei</i>
IGAEN	Inspection générale de l'administration de l'Education nationale
IGEN	Inspection générale de l'Education nationale
KMK	<i>Kultusministerkonferenz der Länder</i>
PS	Parti socialiste
RDA	République démocratique d'Allemagne
RFA	République fédérale d'Allemagne
SPD	<i>Sozialistische Partei Deutschland</i>

Liste des encadrés

Encadré I-1 : <i>Le rejet politique du fédéralisme en France depuis la Révolution française</i>	74
Encadré I-2 : <i>La citoyenneté sociale selon T. H. Marshall et sa définition à l'échelle nationale</i> ..	96
Encadré II-1 : <i>Les attributions des recteurs et des inspecteurs d'académie dans le second degré (avant l'entrée en vigueur des lois de décentralisation)</i>	122
Encadré II-2 : <i>La conférence permanente des ministres de l'Education des régions de la République fédérale d'Allemagne (KMK)</i>	136
Encadré II-3 : <i>Le Comité allemand pour la formation et l'éducation et le Conseil de l'éducation allemand</i>	138
Encadré II-4 : <i>Organisation schématique des systèmes scolaires des régions allemandes</i>	140
Encadré II-5 : <i>Les dimensions des systèmes scolaires régionaux ayant fait l'objet d'une coordination entre les régions en 1969</i>	141
Encadré II-6 : <i>Le système scolaire en 1958-1959</i>	144
Encadré II-7 : <i>Les besoins de main d'œuvre, la deuxième thématique éducative à l'agenda des gouvernements</i>	149
Encadré III-1 : <i>Les rapports des Inspections générales sur le transfert des lycées</i>	189
Encadré III-2 : <i>L'utilisation des rapports dans la démonstration</i>	199
Encadré III-3 : <i>La composition et le fonctionnement de la Commission Bund-Länder pour la planification de l'éducation et le soutien à la recherche (BLK)</i>	200
Encadré IV-1 : <i>Programme for International Student Assessment : les enquêtes PISA et PISA-E</i>	284
Encadré IV-2 : <i>Les résultats de la première enquête PISA (2001)</i>	285
Encadré IV-3 : <i>Les résultats de la première enquête PISA - E (2002)</i>	286
Encadré IV-4 : <i>Les statistiques scolaires régionales comparées</i>	288
Encadré IV-5 : <i>La production des statistiques scolaires en Allemagne depuis les années 1950</i> ..	292
Encadré IV-6 : <i>L'importance des connaissances documentées pour les mobilisations des régions françaises et du gouvernement fédéral : Des preuves « en creux »</i>	332
Encadré IV-7 : <i>L'Enquête sur le patrimoine immobilier (EPI)</i>	336
Encadré IV-8 : <i>Les résultats de l'enquête PISA-E 2006</i>	348
Encadré VI-1 : <i>L'Association des Régions de France (l'ARF) et son intervention dans le domaine scolaire</i>	423
Encadré VI-2 : <i>Le syndicalisme enseignant en Allemagne</i>	428
Encadré VII-1 : <i>La centralité de l'égalité sociale des chances dans la présentation des politiques régionales depuis le milieu des années 1990</i>	452
Encadré VII-2 : <i>L'organisation régionale du syndicalisme enseignant en Allemagne</i>	467
Encadré VII-3 : <i>Le système scolaire en Rhénanie du Nord-Westphalie</i>	469
Encadré VII-4 : <i>Le système scolaire en Rhénanie-Palatinat</i>	472
Encadré VII-5 : <i>Le système scolaire en Bade-Wurtemberg</i>	474
Encadré VII-6 : <i>Dispositifs d'action éducative conduits par les conseils régionaux à partir du milieu des années 1990</i>	487

Encadré VII-7 : <i>L'aide à l'acquisition des équipements professionnels des lycées en 1986 en Nord-Pas de Calais</i>	492
Encadré VII-8 : <i>Le dispositif « Trans'Europe » Centre</i>	496

Liste des tableaux

Tableau 0-1 : <i>Sur-dotation et sous-dotation dans les régions françaises à la veille de la décentralisation et dépenses d'investissement des régions (1986-1996)</i>	53
Tableau 0-2 : <i>Choix des cas du chapitre 7</i>	57
Tableau I-1 : <i>Niveau 1 de péréquation et effets péréquateurs horizontaux</i>	86
Tableau I-2 : <i>Effets redistributifs du niveau 2 de la péréquation financière en 1995</i>	87
Tableau I-3 : <i>Effets redistributifs de la péréquation financière en 1995</i>	88
Tableau II-1 : <i>Effectif moyen par classe, second degré, enseignement public 1972-1973 et 1978-1979</i>	129
Tableau II-2 : <i>Part de la capacité inadaptée dans les établissements scolaires (1969-70)</i>	131
Tableau II-3 : <i>Les dépenses de l'Etat pour les bâtiments par lycéen par rapport à l'état moyen des bâtiments dans les régions en 1986</i>	133
Tableau II-4 : <i>Sur-dotation et sous-dotation dans les régions françaises à la veille de la décentralisation</i>	134
Tableau II-5 : <i>Dispositions relatives aux classes d'observation en 1968</i>	164
Tableau II-6 : <i>Dispositions relatives à l'enseignement d'une langue étrangère en Hauptschule en 1968</i>	165
Tableau II-7 : <i>Les sections du Gymnasium en 1968</i>	166
Tableau III-1 : <i>Les mobilisations des acteurs étatiques en France (1986-2004)</i>	197
Tableau III-2 : <i>Les mobilisations des acteurs étatiques en Allemagne (1969-2004)</i>	210
Tableau III-3 : <i>Participation des régions au financement des équipements sportifs en 1994</i>	220
Tableau III-4 : <i>Origine professionnelle des responsables des services Education des conseils régionaux en 1985</i>	230
Tableau III-5 : <i>Synthèse des mobilisations de l'Etat et des contre-mobilisations des régions en France</i>	233
Tableau III-6 : <i>Synthèse des mobilisations de l'Etat et des contre-mobilisations des régions en Allemagne</i>	244
Tableau III-7 : <i>Aides exceptionnelles au titre du plan de sécurité (1994-1995)</i>	251
Tableau III-8 : <i>Les aides exceptionnelles au titre du plan amiante (1996, 1998, 1999)</i>	253
Tableau III-9 : <i>Le mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat en France</i>	255
Tableau III-10 : <i>Part d'élèves scolarisés en Gesamtschulen en 1970 et 1979</i>	259
Tableau III-11 : <i>Le mécanisme d'intégration territoriale par l'intervention de l'Etat en Allemagne</i>	261
Tableau IV-1 : <i>L'état des bâtiments des lycées en région Centre, Bretagne et Limousin selon les procès-verbaux de mise à disposition</i>	278
Tableau IV-2 : <i>Mobilisations pour mettre en cause</i>	302
Tableau IV-3 : <i>Part des dépenses pour les lycées dans les dépenses totales des conseils régionaux (%)</i>	305
Tableau IV-4 : <i>Les dotations de transfert de l'Etat par rapport aux dépenses des régions au titre du fonctionnement (DGD)</i>	306

Tableau IV-5 : <i>Ratios ressources de l'Etat/ dépenses régionales d'investissement</i>	306
Tableau IV-6 : <i>Dépenses régionales nettes par lycéen (en milliers d'euro)</i>	307
Tableau IV-7 : <i>Ratios ressources de l'Etat/ dépenses régionales d'investissement</i>	308
Tableau IV-8 : <i>Ratios ressources de l'Etat/ dépenses régionales d'investissement</i>	309
Tableau IV-9 : <i>Ecart entre les régions qui dépensent le plus et celles qui dépensent le moins par lycéen</i>	310
Tableau IV-10 : <i>Dépenses d'investissement (en millions de franc) par millier d'élèves</i>	312
Tableau IV-11 : <i>Mobilisations pour améliorer les situations régionales</i>	316
Tableau IV-12 : <i>Aides au titre du plan exceptionnel de remise en état des bâtiments scolaires (1988-1989)</i>	319
Tableau IV-13 : <i>Aides exceptionnelles de l'Etat au titre du Plan d'urgence en faveur des lycées – Fonds de rénovation des lycées (1991, 1992, 1993)</i>	322
Tableau IV-14 : <i>Synthèse des mobilisations des régions et des acteurs étatiques en France</i>	324
Tableau IV-15 : <i>Dépenses par élève dans les établissements publics d'enseignement général et professionnel (euro)</i>	329
Tableau IV-16 : <i>Synthèse des mobilisations du Bund et des régions en Allemagne</i>	329
Tableau IV-17 : <i>Le nombre d'école bénéficiaires des mesures fédérale de soutien aux Ganztagschulen dans les régions (2003-2009)</i>	335
Tableau IV-18 : <i>Surface moyenne par élève dans les lycées (m²) en 1989 et 2003</i>	338
Tableau IV-19 : <i>Surface moyenne de bâtiments démontables dans les lycées (m²) en 1989 et 2003</i>	340
Tableau IV-20 : <i>Nombre d'élèves par place de CDI dans les lycées d'enseignement général et technologique en 1998 et 2003</i>	342
Tableau IV-21 : <i>Nombre moyen et surface moyenne des laboratoires de sciences dans les lycées d'enseignement général et technologique en 1998 et 2003</i>	343
Tableau IV-22 : <i>Nombre moyen et surface moyenne des laboratoires de langues dans les lycées d'enseignement général et technologique en 1998 et 2003</i>	344
Tableau IV-23 : <i>Nombre moyen et surface moyenne des salles informatique dans les lycées d'enseignement général et technologique en 1998 et 2003</i>	345
Tableau V-1 : <i>Les potentiels de conflit dans les régions selon les prises de position des partis politiques</i>	366
Tableau V-2 : <i>Part d'élèves scolarisés en Gesamtschule et dans les classes d'orientation au cours des années 1970 et 1980</i>	371
Tableau V-3 : <i>Part d'élèves scolarisés et diplômés du Gymnasium au cours des années 1970 et 1980</i>	372
Tableau V-4 : <i>L'effet des partis politiques sur les politiques conduites dans les années 1990</i> ...	375
Tableau V-5 : <i>Part d'élèves scolarisés en Gesamtschule et dans les classes d'orientation au cours des années 1990</i>	376
Tableau V-6 : <i>Typologie des systèmes scolaires des régions allemandes (en 1997) en fonction des partis au gouvernement régional</i>	382
Tableau V-7 : <i>Part des dépenses pour les lycées dans les dépenses totales des conseils régionaux (%)</i>	400

Tableau V-8 : <i>Dépenses régionales nettes par lycée (en milliers d'euro)</i>	403
Tableau V-9 : <i>Ratios ressources de l'Etat/ dépenses régionales d'investissement</i>	405
Tableau V-10 : <i>Les dispositifs de gratuité des manuels scolaires dans les régions de gauche entre 1998 et 2004</i>	419
Tableau VI-1 : <i>Les décisions de la KMK entre 1948 et 2007 sur les enseignements et les diplômes de l'enseignement général public</i>	433
Tableau VI-2 : <i>Durée de la scolarité dans les classes supérieures du Gymnasium (en 1979)</i>	444
Tableau VI-3 : <i>Volumes horaires par discipline dans les classes supérieures du Gymnasium (état de 1979)</i>	445
Tableau VII-1 : <i>Les effectifs scolarisés dans les différentes formes d'école entre 1979 et 2006</i> .	462
Tableau VII-2 : <i>Trois types de compétition entre les régions</i>	500
Tableau VII-3 : <i>Les aides des conseils régionaux à l'acquisition du premier équipement des lycéens des sections professionnelles et technologiques en 2004</i>	503
Tableau VII-4 : <i>Les dispositifs régionaux d'aide à la mobilité des lycéens en 2009</i>	504
Tableau VII-5 : <i>Les résultats au baccalauréat entre 1975 et 2002</i>	507

Sources

Bibliographie

- AKEBLE, Francis, « La théorie juridique du fédéralisme », *Les cahiers du CRAPS*, 19, 1994, pp. 13-32.
- ALBER, Jens, « Germany », in Flora, Peter (Ed.), *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II, Volume 2: Germany, United Kingdom, Ireland, Italy*, Berlin: Walter de Gruyter, 1986.
- ALBRECHT, Clemens, « Bildungskatastrophen als Krisen staatlicher Steuerung. Systemtheoretische Beobachtungen zur Rezeption der PISA-Studie », in Allmendiger, Jutta (Hrsg.), *Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002, Teil 2*, Opladen: Leske+Budrich, 2003, pp. 928-937.
- ALLMENDIGER, Jutta, AISENBREY, Silke, « Soziologische Bildungsforschung », in Tippelt, Rudolf (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung*, Opladen: Leske+Budrich, 2002, pp. 41-60.
- ALLMENDIGER, Jutta, LEIBFRIED, Stephan, « Education and the Welfare State: Germany's Poverty and Plenty and the Many Worlds of 'Competence Distribution' in the EC and the OECD », *Journal of European Social Policy*, 13 (1), 2003, pp. 63-81.
- AMBLER, John S., « Neocorporatism and the Politics of French Education », *West European Politics*, 8 (3), 1985, pp. 23-42.
- ANWEILER, Oskar, « Bildungspolitik », in Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv, Ritter, Gerhard A. (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 11: Bundesrepublik Deutschland 1989-1994, Sozialpolitik in Zeichen der Vereinigung*, Baden Baden: Nomos Verlag, 2007, pp. 861-900.
- ANWEILER, Oskar, « Bildungspolitik », in Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv, Hockerts, Hans Günther (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 5: Bundesrepublik Deutschland 1966-1974, Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs*, Baden Baden: Nomos Verlag, 2006, pp. 709-753.
- ANWEILER, Oskar, « Bildungspolitik », in Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung und Bundesarchiv (Hrsg.), *Bandherausgeber Schmidt, G. Manfred, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 7: Bundesrepublik Deutschland 1982-1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform*, Baden Baden: Nomos Verlag, 2005a, pp. 565-600.
- ANWEILER, Oskar, « Bildungspolitik », in Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv, Schulz, Günther (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 3: Bundesrepublik Deutschland 1949-1957, Bewältigung der Kriegsfolgen. Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität*, Baden Baden: Nomos Verlag, 2005b, pp. 653-686.
- ANWEILER, Oskar, « Bildung und Wissenschaft in der DDR », in Weidenfeld, Werner, Zimmermann, Hartmut (Hrsg.), *Deutschland Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989, Schriftenreihe, Band 275*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1989, pp. 370-388.
- ANWEILER, Oskar, HÖRNER, Wolfgang, « Kriterien- und Methodenprobleme », in Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), *Vergleich von Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik, Materiale zur Lage der Nation*, Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1990, pp. 677-684.

- ARCHER, Margaret, *Social Origins of Educational Systems*, London and Beverly Hills: Sage Publications Ltd, 1979.
- ARNAUD, Lionel, LE BART, Christian, « Introduction. Does Ideology Matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », in Arnaud, Lionel, Le Bart, Christian, Pasquier, Romain (dirs.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle les politiques?*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2006, pp. 11-31.
- ARNAUD, Lionel, LE BART, Christian, « Conclusion. Déplacements idéologiques et action publique territoriale: les cultures professionnelles comme nouvelles idéologies », in Arnaud, Lionel, Le Bart, Christian, Pasquier, Romain (dirs.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle les politiques?*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2006, pp. 247-253.
- ASHFORD, Douglas E., *British Dogmatism and French Pragmatism. Central-local Policymaking in the Welfare State*, London: Allen & Uwin inc., 1982.
- ASSOCIATION DES JOURNALISTES UNIVERSITAIRES, *Les partis devant l'école*, Paris : Editions du Seuil, 1973.
- AUST, Jérôme, VÉZIAN, Audrey, « Quelle(s) grille(s) d'analyse pour appréhender les politiques régionales d'enseignement supérieur et de recherche ? Institutions, acteurs et cadres cognitifs », Communication à la journée d'étude "Nouvelles perspectives sur les politiques régionales", Université de Montpellier I, 29 janvier 2010.
- AVENARIUS, Hermann *et al.*, *Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde*, Opladen: Leske + Budrich, 2003.
- BAGNASCO, Arnaldo, OBERTI, Marco, « Le trompe-l'œil des régions en Italie », in Le Galès, Patrick, Lequesne, Christian (dirs.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris: La Découverte, 1997, pp. 149-163.
- BALME, Richard, FAURE, Alain, MABILEAU, Albert (dirs.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris: Presses de Sciences Po, 1999.
- BANTING, Keith G., « Social Citizenship and Federalism: Is a Federal State a Contradiction in Terms », in Greer, Scott L. (Ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 44-66.
- BANTING, Keith G., *The Welfare State and Canadian Federalism*, Montreal: McGill-Queens University Press, 1987.
- BARONE, Sylvain, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de science politique, Université de Montpellier I, 2008.
- BARTOLINI, Stefano, *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation-State and the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- BARTOLINI, Stefano, « Old and New Peripheries in the Processes of European Territorial Integration », in Ansell, Christopher K., Di Palma, Giuseppe (Eds.), *Restructuring Territoriality. Europe and US Compared*, Cambridge, UK/ New York: Cambridge University Press, 2004, pp. 19-44.
- BAUMERT, Jürgen *et al.* (Eds.), *PISA 2000: Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich, 2003.
- BAUMERT, Jürgen *et al.* (Eds.), *Zusammenfassung zentraler Befunde: PISA 2000 - ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, 2003.

- BAUMERT, Jürgen *et al.* (Eds.), *PISA 2000: Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich, 2002.
- BAUMERT, Jürgen, CORTINA, Kai S., « Grundlegende Entwicklungen und Strukturprobleme im allgemein bildenden Schulwesen », in Cortina, Kai S. *et al.* (Hrsg.), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Ein Bericht des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung*, Reinbeck: Rowohlt, 2003, pp. 52-147.
- BAUMERT, Jürgen, STANAT, Petra, « Schulstruktur und die Entstehung differenzieller Lern- und Entwicklungsmilieus », in Baumert, Jürgen, Stanat, Petra, Watermann, Rainer (Hrsg.), *Herkunftsbedingte Disparitäten in Bildungswesen: Differentielle Bildungsprozesse und Probleme der Verteilungsgerechtigkeit. Vertiefende Analysen im Rahmen von PISA 2000*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, pp. 95-188.
- BAUMGARTNER, Franck R., JONES, Bryan D., *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- BEAUD, Olivier, *Fédéralisme et fédération en France. Histoire d'un concept impossible ? Annales de la Faculté de droit de Strasbourg*, n°3, Strasbourg: Presses universitaires de Strasbourg, 1999.
- BECKER, Helmut, « Bildungspolitik », in Benz, Wolfgang (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland. Geschichte in drei Bänden, Bd. 2: Gesellschaft*, Frankfurt, 1983, pp. 324-350.
- BÉHAR, Daniel, ESTÈBE, Philippe, « Développement économique : la fausse évidence régionale. Analyse des schémas régionaux de développement économique », *Annales de la recherche urbaine*, 101, 2006, pp. 41-49.
- BEL, Maïten, MEHAUT, Philippe, MÉRIAUX, Olivier, *La décentralisation de la formation professionnelle. Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris: L'Harmattan, 2003.
- BÉLAND, Daniel, LECOURE, André, *Nationalism and Social Policy. The Politics of Territorial Solidarity*, Oxford: Oxford University Press, 2008.
- BELOW, Susanne von, *Bildungssysteme und soziale Ungleichheit. Das Beispiel der neuen Bundesländer*, Opladen: Leske+Budrich, 2002.
- BEN AYED, Choukri,, « Jeux d'acteurs et conflits de légitimité à l'échelle locale: le cas de la région Rhône Alpes », in Van Zanten, Agnès (coord.), *La décentralisation éducative en France*, Paris: Rapport de recherche remis à l'ESEN, OSC, 2006, pp. 65-100.
- BENAMOUZIG, Daniel, *La santé au miroir de l'économie. Une histoire de l'économie de l'économie de la santé en France*, Paris: Presses universitaires de France, 2005.
- BENAMOUZIG, Daniel, BESANÇON, Julien, « Administrer un monde incertain : Les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, 47, 2005, pp. 301-322.
- BENOIT, Olivier, « Les chambres régionales des comptes face aux élus locaux. Les effets inattendus d'une institution », *Revue française de science politique*, 53 (4), 2003, pp. 535-558.
- BENZ, Arthur, « Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism: New Modes of Multi-Level Governance in Germany », *Regional and Federal Studies*, 17 (4), 2007, pp. 421-436.
- BENZ, Arthur, « De l'Etat fédéral unitaire à un Etat assymétrique », in Le Gloannec, Anne-Marie (dir.), *L'Etat en Allemagne. La République fédérale après la réunification*, Paris : Presses de Sciences Po, 2001, pp. 87-109.
- BENZ, Arthur, « Rediscovering Regional Economic Policy: New Opportunities for the Länder in the 1990s », in Jeffery Charlie (Ed.), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, London/ New York: Pinter, 1999, pp. 177-196.

- BENZ, Arthur, « Intergovernmental Relations in the 1980s », *Publius: The Journal of Federalism*, 19(4), 1989, pp. 203-220.
- BENZ, Arthur, CROW, Kimberly, « Regionen und regionale Politik – eine Einführung », in Benz, Arthur, Holtmann, Everhard (Hrsg.), *Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde Erklärungsansätze und Praxistransfer*, Opladen: Leske+Budrich, 1998, pp. 17-29.
- BENZ, Arthur, SCHARPF, Fritz W., ZINTL, Reinhardt, *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von verhandlungssystemen*, Frankfurt am Main: Campus, 1992.
- BERCHEM, Theodor, « Bildung und Wissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland », in Weidenfeld, Werner, Zimmermann, Hartmut (Hrsg.), *Deutschland Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1989, pp. 345-369.
- BERNARD-STEINDECKER, Claire, « La région, acteur des politiques d'éducation et de formation », in Dupoirier, Elisabeth (dir.), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris: Presses de Sciences Po, 1998, pp. 217-232.
- BERTHET, Thierry, « La formation professionnelle des régions. Une compétence discrète par une capacité politique accrue », Communication à la journée d'étude "Nouvelles perspectives sur les politiques régionales", Université de Montpellier I, 29 janvier 2010.
- BERTRAM, Hans, BAYER, Hiltrud, BAUEREISS, Renate, *Familienatlas I, Lebenslagen und Regionen in Deutschland. Karten und Zahlen Familienatlas I, Lebenslagen und Regionen in Deutschland. Karten und Zahlen*, Deutsches Jugend Institut, Opladen: Leske+Budrich, 1993.
- BEYME, Klaus von, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, 10., aktualisierte Auflage*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- BEYME, Klaus von, SCHMIDT, Manfred (Hrsg.), *Politik in der Bundesrepublik*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990.
- BEYME, Klaus von, « Do Parties Matter? The Impact of Parties on the Key Decisions in the Political System », *World Politics*, 19 (4), 1984, pp. 5-29.
- BEZES, Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration françaises (1962-2008)*, Paris: Presses universitaires de France, 2009.
- BIDÉGARAY, Christian, « Quels présidents pour les régions ? Les effets pervers des modes de scrutin », *Revue française de science politique*, 54 (4), 2004, pp. 595-620.
- BÖNKER, Frank, WOLLMANN, Helmut, « L'évolution des collectivités locales dans l'Etat providence allemand », *Revue française des affaires sociales*, 4, 2004, pp. 245-265.
- BONOLI, Giuliano, « Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation », in Pierson, Paul (Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp 238-264.
- BORREDON, Alain, *Une jeunesse dans la crise. Les nouveaux acteurs lycéens*, Paris : L'Harmattan, 1995.
- BOUGLÉ, Célestin, *Les idées égalitaires*, Latresne: Le bord de L'eau Editions, 2007.
- BOURDIEU, Pierre, « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64 (1), 1986, pp. 3-19.
- BOURDIEU, Pierre, PASSERON, Jean-Claude, *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris : Ed. de Minuit, 1970.
- BOURDIEU, Pierre, PASSERON, Jean-Claude, *Les héritiers. Les étudiants et la culture*, Paris : Ed. de Minuit, 1964.
- BOUVIER, Michel, « Repenser la solidarité financière entre collectivités locales : les nouveaux enjeux de la péréquation en France », *Revue française d'administration publique*, 121-122, 2007, pp. 75-78.

- BOYNE, George A., « Party Competition and Local Spending Decisions », *British Journal of Political Science*, 28 (1), 1998, pp. 210 – 222.
- BOYNE, George A., « Assessing Party Effects on Local Policies: A Quarter Century of Progress or Eternal Recurrence », *Political Studies*, XLIV, 1996, pp. 232-252.
- BRENNER, Neil, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford: Oxford University Press, 2004.
- BREUILLARD, Michèle, COLE, Alistair, *L'école entre l'Etat et les collectivités locales en Angleterre et en France*, Paris : L'Harmattan, 2003.
- BRIAND, Jean-Pierre, CHAPOULIE, Jean-Michel, « Les statistiques scolaires comme représentation et comme activité », *Revue française de sociologie*, XX, 1979, pp. 669-702.
- BROCCOLICHI, Sylvain, BEN-AYED, Choukri, TRANCART, Danièle (coord.), *Les inégalités socio-spatiales d'éducation. Processus ségrégatifs, capital social et politiques territoriales*, Paris: Rapport pour le ministère de l'Education nationale, le ministère de la Recherche et la DATAR, 2006.
- BUISSON-FENET, Hélène, « L'éducation scolaire au prisme de la science politique : vers une sociologie politique comparée de l'action publique éducative ? », *Revue internationale de politique comparée*, 14, 2007, pp. 385-397.
- BULMER, Simon, « Efficiency, Democracy and Post-unification Federalism in Germany: A Critical Analysis », in Jeffery Charlie (Ed.), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, London/ New York: Pinter, 1999, pp. 312-328.
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG, *Bildungspolitik in Deutschland, 1945-1990. Ein historisch-vergleichender Quellenband*, Bonn: Leske + Budrich, 1992.
- BURGESS, Michael, *Federalism and European Union: The Building of Europe 1950-2000*, London: Routledge, 2000.
- BURGESS, Michael, « The European Tradition of Federalism: Christian Democracy and Federalism », in Burgess, Michael, Gagnon Alain G. (Eds.), *Comparative Federalism and Federation*, Toronto: University of Toronto Press, 1993, pp. 138-153.
- BUSEMEYER, Marius R., « Determinants of Public Education Spending in 21 OECD Democracies, 1980-2001 », *Journal of European Public Policy*, 14 (4), 2007, pp. 582-610.
- BUSEMEYER, Marius R., « The Impact of Fiscal Decentralization on Education and Other Types of Spending », *MPIfG Discussion Paper 07/8*, 2007.
- BUSSI, Michel, FOURQUET, Jérôme, RAVENEL, Loïc, « Elections régionales de 2004 : Notabilités traditionnelles et nouvelles maîtrises des territoires électoraux », *Revue française de science politique*, 54 (4), 2004, pp. 639-667.
- CARDANO, Mario, *Tecniche di ricerca qualitativa. Percorsi di ricerca nelle scienze sociali*, Rome: Carocci Editore, 2003.
- CASTLES, Francis G., *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*, Cheltenham: Edward Elgar, 1998.
- CASTLES, Francis G. (Ed.), *The Impacts of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, London: Sage Publications, 1982.
- CHAMBOREDON, Hélène, PAVIS, Fabienne, SURDEZ, Muriel, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, 16, 1994, pp. 114-132.
- CHANDRA, Kanchan, « Mechanisms v/s Outcomes », *Qualitative Methods Newsletter American Political Science Association*, Spring 2006.
- CHANET, Jean-François, *L'Ecole républicaine et les petites patries*, Paris : Aubier, 1996.

- CHARLOT, Bernard, « La planification de l'éducation en France: l'évolution des problématiques », in Charlot, Bernard, Beillerot, Jacky (dirs.), *La construction des politiques d'éducation et de formation*, Paris: Presses universitaires de France, 1995, pp. 79-101.
- CHÈREQUE, Jacques, *Plus de régions et mieux d'Etat. La prochaine génération de contrats de projets Etat-régions*, Paris: La documentation française, 1998.
- COHEN, Samy, « Enquêtes au sein d'un "milieu difficile": les responsables de la politique étrangère et de défense », in Cohen, Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris: Presses universitaires de France, 1999, pp. 17-49.
- COHEN, Samy, « L'interview démystifiée », in Cohen, Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris: Presses universitaires de France, 1999, pp. 4-14.
- COLE, Alistair, *Governing and Governance in France*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- COLE, Alistair, « Decentralization in France. Central Steering, Capacity Building and Identity Construction », *French Politics*, 4 (1), 2006, pp. 31-57.
- COLE, Alistair, « Territorial Politics and Welfare Development in France », in McEwen, Nicola, Moreno, Luis (Eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, London/ New York: Routledge, 2005, pp. 85-102.
- COLE, Alistair, « Governing the Academies: Sub-central Secondary Education Policy-Making in France », *West European Politics*, 20 (2), 1997, pp. 137-156.
- COMMAILLE, Jacques, « Sociologie de l'action publique », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Sciences Po, 2004, pp. 413-421.
- COUR DES COMPTES, *La décentralisation et l'enseignement du second degré. Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et collectivités*, Paris: Imprimerie des journaux officiels, 1995.
- CORNU, Laurence, « Fédéralistes ! Et pourquoi ? », in Furet, François, Ozouf, Mona (dirs.), *La Gironde et les Girondins*, Paris: Payot, 1991, pp. 265-289.
- DA ROIT, Barbara, « Systèmes de protection sociale et stratégies d'action face aux risques sociaux. La prise en charge des personnes âgées dépendantes dans une perspective comparative », *Cahier Européen du pôle Ville/métropolis/cosmopolis*, n°15/05, 2005.
- DAHRENDORF, Ralf, *Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik*, Hamburg: Nannen, 1965.
- DAVEZIES, Laurent, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris: Seuil, 2008.
- DAVEZIES, Laurent, « Plus de décentralisation avec moins d'inégalités ? », *Pouvoirs locaux*, 58, 2003, pp. 32-39.
- DAVEZIES, Laurent, « La solidarité redistributive entre territoires », in Floquet C. (dir.), *Pour en finir avec la décentralisation*, Paris: Editions de l'Aube, 2002, pp. 67-79.
- DE MAILLARD, Jacques, « La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales. Quelques hypothèses exploratoires », *Pôle Sud*, 25, 2006, pp. 39-53.
- DE RYNCK, Stefaan, DEZEURE, Karolien, « Policy Convergence and Divergence in Belgium: Education and Health Care », *West European Politics*, 29 (5), 2006, pp. 1018-1033.
- DELCAMP, Alain, LOUGHLIN, John, *La décentralisation dans les États de l'Union Européenne*, Paris: La Documentation française, 2002.
- DENIS, Jean-Louis, VALETTE, Annick, « La régulation régionale au concret. L'expérience des DRASS », *Politiques et management public*, 15 (4), 1997, pp. 1-25.

- DEPUSSAY, Laurent, « L'unité étatique au moyen des asymétries institutionnelles », *Revue française d'administration publique*, 121-122, 2007, pp. 35-48.
- DEROUET, Jean-Louis, « Lower Secondary Education in France. From Uniformity to Institutional Autonomy », in Corbett, Anne, Moon, Bob (Eds.), *Education in France. Continuity and Change in the Mitterrand Years 1981-1995*, London: Routledge, 1996, pp. 253-269.
- DEROUET, Jean-Louis, *Ecole et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux*, Paris: Ed. Métailié, 1992.
- DESAGE, Fabien, GODARD, Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchâtement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 55 (4), 2005, pp. 633-661.
- DESROSIÈRES, Alain, « Décrire l'Etat ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, 58, p. 4-27.
- DESROSIÈRES, Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris: La Découverte, 2000.
- DESROSIÈRES, Alain, *La politique des grands nombres*, Paris: La Découverte, 1993.
- DIENST, Karl, « Die Rolle der evangelischen und der katholischen Kirche in der Bildungspolitik zwischen 1945 und 1990 », in Führ, Christoph, Furck, Carl-Ludwig (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Band VI: 1945 bis zur Gegenwart. Erster Teilband: Bundesrepublik Deutschland*, München: C.H. Beck, 1998a, pp. 110-127.
- DIMAGGIO, Paul J, POWELL, Walter, « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, XLVIII, 1983, pp. 147-160.
- DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, *Les finances régionales*, Ministère de l'Intérieur, Service des statistiques, des études et des techniques locales, diverses années de publication: 1987-1998.
- DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, *Les finances des régions*, Ministère de l'Intérieur, Collection statistiques et finances locales, diverses années de publication: 1999-2004.
- DOGAN, Mattei, PÉLASSY, Dominique, *How to Compare Nations. Strategies in Comparative Politics*, Chatham, N.J.: Chatham House, 1990.
- DOUAT, Etienne, *Finances publiques. Finances communautaires, nationale, sociales et locales*, Paris: Presses universitaires de France., 1999.
- DOUILLET, Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 53 (4), 2003, pp. 583-606.
- DUCLAUD-WILLIAMS, Roger, « Policy Implementation in the French Public Bureaucracy: The Case of Education », *West European Politics*, 11 (1), 1988, pp. 81-101.
- DUCLAUD-WILLIAMS, Roger, « Local Politics in Centralized Systems: the Case of French Education », *European Journal of Political Research*, 13 (2), 1985, pp. 167-186.
- DUMONT, Louis, *L'idéologie allemande. France – Allemagne et retour*, Paris: Gallimard, 1991.
- DUPOIRIER, Elizabeth, « La régionalisation des élections régionales ? Un modèle d'interprétation des élections régionales en France », *Revue française de science politique*, 54 (4), 2004, pp. 571-594.
- DUPUY, Claire, HALPERN, Charlotte, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 59 (4), 2009, pp. 701-722.

- DUPUY, Claire, LE GALES, Patrick, « The Impacts of Regional Governments », in Greer, Scott L. (Ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005, pp. 116-138.
- DUPUY, Claire, POLLARD, Julie, « Les rapports dans l'administration de la preuve. Quelques réflexions méthodologiques », Communication au Xème congrès de l'Association française de science politique Section 14, session 2, IEP de Grenoble, 7-9 septembre 2009.
- DURAN, Patrick, THOENIG, Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), 1996, pp. 580-622.
- DURAND-PRINBORGNE, Claude, « Le recours à la déconcentration au ministère de l'éducation », *Revue française d'administration publique*, 12, 1979, pp. 809-824.
- DUTERCQ, Yves, *Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires*, Paris: Presses universitaires de France, 2000.
- DYSON, Kenneth H. F., *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*, New York: Oxford University Press., 1980.
- EARL, Jennifer, « An Admirable Call to Improve, But Not Fundamentally Change, Our Collective Methodological Practices », *Qual. Sociol.*, 31, 2008, pp. 355-359.
- EDELMAN, Murray, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris: Editions du Seuil, 1991.
- ELAZAR, Daniel J., *The American Mosaic : The Impact of Space, Time, and Culture on American Politics*, Boulder: Westview, 1994.
- ELAZAR, Daniel J., *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Harlow: Longman Current Affairs, 1991.
- ELAZAR, Daniel J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.
- ELLWEIN, Thomas, « Die deutsche Gesellschaft und ihr Bildungswesen. Interessenartikulation und Bildungsdiskussion », in Führ, Christoph, Furck, Carl-Ludwig (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Band VI: 1945 bis zur Gegenwart. Erster Teilband: Bundesrepublik Deutschland*, München: C.H. Beck, 1998, pp. 87-109.
- ELSTER, Jon, *Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- EPSTEIN, Renaud, *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil de l'Etat*, Thèse de Sociologie, Ecole normale supérieure de Cachan, 2008.
- ERK, Jan, « Federal Germany and its Non-Federal Society: Emergence of an All-German Educational Policy in a System of Exclusive Provincial Jurisdiction », *Canadian Journal of Political Science*, 36 (2), 2003, pp. 295-317.
- ERTMAN, Thomas, *Birth of the Leviathan. Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press., 1997.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- FARGION, Valeria, « From the Southern to the Northern Question. Territorial and Social Politics in Italy », in McEwen, Nicola, Moreno, Luis (Eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, London/ New York: Routledge, 2005, pp. 127-147.
- FAUCHOIS, Yann, « Centralisation », in Furet, François, Ozouf, Mona (dirs.), *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris: Flammarion, 1988, pp. 653-663.
- FAURE, Alain, « Action publique locale et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale », in Arnaud, Lionel, Le Bart, Christian, Pasquier, Romain (dirs.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle les politiques?*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2006, pp. 143-158.

- FAURE, Alain, « La décentralisation en panne de controverses intellectuelles ? », in Ihl, Olivier (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2006, pp 149-159.
- FAURE, Alain, DOUILLET, Anne-Cécile, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2005.
- FAURE, Alain, LERESCHE, Jean-Philippe, MULLER, Pierre, NARATH, Stéphane (dirs.), *Action publique et changements d'échelles : Les nouvelles focales du politique*, Paris: L'Harmattan, 2007.
- FAURE, Alain, NÉGRIER, Emmanuel (dirs.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris: L'Harmattan, 2007.
- FAVRE, Pierre, « Travail gouvernemental et agenda généralisé », in Gerstlé, Jacques (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris: L'Harmattan, 2001, pp. 143-174.
- FERHAT, Ismail, « Le parti socialiste et le monde enseignant des années 1960 à l'éclatement de la FEN : une relation spéciale », *Recherche socialiste*, 41, 2007, pp. 33-42.
- FERRERA, Maurizio, *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- FLORA, Peter, KUHNLE, Stein, URWIN, Derek, *State Formation, Nation-Building and Mass Politics : The Theory of Stein Rokkan (based on his Collected Work)*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- FONTANA, A., FREY, A. M., « Interviewing: The Art of Science », in Denzin N.K., Lincoln Y.S. (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Londres: Sage Publications, 2000, pp. 361-376.
- FOUROT, Aude-Claire, « Les mécanismes du changement des institutions locales », Communication au Xème Congrès de l'AFSP, Section 12.1, session 2, IEP de Grenoble, 7-9 septembre 2009.
- FRAJERMAN, Laurent, LEMOSSE, Michel, TYSSSEN, Jeffrey, WUNDER, Dieter, « Les syndicalismes enseignants devant l'évolution des systèmes éducatifs et des identités professionnelles », in Pigenet, Michel, Pasture, Patrick, Robert, Jean-Louis (dirs.), *L'apogée des syndicalismes en Europe occidentale 1960-1985*, Paris: Publications de la Sorbonne, 2005, pp. 51- 80.
- FRANÇOIS, Etienne, SCHULZE, Hagen (dirs.), *Mémoires allemandes*, Paris: Gallimard, 2001.
- FRÄNZ, Peter, SCHULZ-HARDT, Joachim, « Zur Geschichte der KMK 1948-1998 », in Sekretariat der KMK (Hrsg.), *Einheit in der Vielfalt. 50 Jahre KMK, 1948-1998*, Neuwied u.a.: Luchterhand, 1998, pp. 177-227.
- FRINAULT, Thomas, « La réforme de l'allocation dépendance: enjeux idéologiques et clivages politiques autour de la gestion départementale », in Arnaud, Lionel, Le Bart, Christian, Pasquier, Romain (dirs.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle les politiques?*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2006, pp. 119-140.
- FRINAULT, Thomas, « La décentralisation face aux enjeux de la cohésion et de l'égalité », *Pouvoirs locaux*, 58, 2003, pp. 55-60.
- FUCHS, Hans-Werner, *Gymnasialbildung im Widerstreit. Die Entwicklung des Gymnasiums seit 1945 und die Rolle der Kultusministerkonferenz*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 2004.
- FUCHS, Hans-Werner, REUTER, Lutz R., *Bildungspolitik in Deutschland. Entwicklungen, Probleme, Reformbedarf*, Opladen: Leske+Budrich, 2000.
- FÜHR, Christoph, FURCK, Carl-Ludwig (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Band VI: 1945 bis zur Gegenwart. Erster Teilband: Bundesrepublik Deutschland*, München: C.H. Beck, 1998a.

- GAINSBOROUGH, Juliet F., « To Devolve or not to Devolve », *The Policy Studies Journal*, 31 (4), 2003, pp. 603-623.
- GAMSON, William A., *The Strategy of Social Protest*, Belmont, Cal.: Wadsworth Publishing Company, 1990.
- GARRAUD, Philippe, « Interviewer les élus: les maires urbains », in Cohen, Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris: Presses universitaires de France, 1999, pp. 163-182.
- GEIßLER, Gerd, « Soziale Schichtung und Bildungschancen », in Geissler, Rainer (Hrsg.), *Soziale Schichtung und Lebenschancen in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, 1987, pp. 79-110.
- GILBERT, Guy, « The Finances of the French Regions in Retrospect », in Loughlin, John, Mazay, Sonia (Eds.), *The End of the French Unitary State, Ten Years of Regionalization in France (1981-1992)*, London: Franck Cass and Co Ltd, 1995, pp. 33-50.
- GILBERT, Guy, GUENGANT, Alain, « Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales », *Revue française de finances publiques*, 89, 2005, pp. 303-325.
- GIRAUD, Olivier, *Fédéralisme et relations industrielles dans l'action publique en Allemagne : La formation professionnelle entre homogénéités et concurrence*, Paris : L'Harmattan, 2003.
- GIRAUD, Olivier, « Une école allemande d'analyse des politiques publiques entre traditions étatiques et théoriques », *Revue française de science politique*, 52 (1), 2002, pp. 5-21.
- GLASMAN, Dominique, *Des ZEP aux REP. Pratiques et politiques*, Toulouse: SEDRAP Université, 2001.
- GOESCHEL, Albrecht, HARMS, Jens (Hrsg.), *Raumordnung und Sozialpolitik*, Frankfurt am Main: Haag und Herchen, 1988.
- GOTTSCHALL, Karin, « Von Picht zu PISA. Zur Dynamik von Bildungsstaatlichkeit, Individualisierung und Vermarktlichung in der Bundesrepublik », in Allmendiger, Jutta (Hrsg.), *Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002, Teil 2*, Opladen: Leske+Budrich, 2003, pp. 888-901.
- GRAVIER, Magali, *Good Bye Honecker. Identité et loyauté dans les administrations est-allemandes (1990-1999)*, Paris: Presses de Sciences Po, 2008.
- GREER, Scott L., « The Territorial Bases of Health Policymaking in the UK after Devolution », *Regional and Federal Studies*, 15 (4), 2005a, pp. 501-518.
- GREER, Scott L., « The Politics of Divergent Policy », in Greer, Scott L. (Ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005b, pp. 157-174.
- GRÉMION, Pierre, *Modernisation et progressisme : Fin d'une époque 1968-1981*, Paris: Editions Esprit, 2005.
- GRENET, Julien, « PISA : Une enquête bancaire ? », disponible sur le site de *La vie des idées*, texte publié le 8 février 2008.
- GROSSMAN, Emiliano, SAURUGGER, Sabine, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris: Armand Colin, 2006.
- GUENGANT, Alain, « Finances locales, finances publiques: le choc en retour », *Pouvoirs locaux*, 71, 2006, pp. 67-74.
- GUICHARD, Olivier, « Décentraliser l'éducation », *Le monde de l'éducation*, 1978.
- GUNLICKS, Arthur B., VOIGT, Rüdiger (Hrsg.), *Föderalismus in der Bewährungsprobe: die Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren*, Bochum: Brockmeyer, 1994.

- HACKER, Jacob S., « Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State », in Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen (Eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 40-82.
- HACKER, Jacob S., *The Divided Welfare State. The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique: l'action publique*, Paris: Armand Colin, 2008.
- HASSENTEUFEL, Patrick, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Quelques enseignements tirés d'expériences de comparaison européenne », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris: Presses universitaires de France, 2000, pp.105-124. .
- HASSENTEUFEL, Patrick, « Think social, Act local – La territorialisation comme réponse à la “crise de l’Etat-Providence” ? », *Politiques et management public*, 16 (3), 1998, pp. 1-11.
- HASSENTEUFEL, Patrick, LONCLE, Patricia, « Territorialisation n’est pas décentralisation », *Pouvoirs locaux*, 58, 2003, pp. 49-54.
- HASSENTEUFEL, Patrick, SMITH, Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L’analyse des politiques publiques ‘à la française’ », *Revue française de science politique*, 52 (1), 2002, pp. 53-73.
- HASSENTEUFEL, Patrick, SMITH, Andy, « L’approche comparée des politiques publiques », *Revue internationale de politique comparée*, 7 (1), 2000, pp. 7-207.
- HATZFELD, Hélène, « La décentralisation du système éducatif : les régions à l’épreuve », *Politiques et management public*, 9 (4), 1991, pp. 23-49.
- HAYES, Graeme, *Environmental Protest and the State in France*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.
- HEDSTRÖM, Peter, SWEDBERG, Richard (Eds.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge : CUP, 1998.
- HEIDENHEIMER, Arnold J., *Disparate Ladders. Why School and University Differ in Germany, Japan and Switzerland*, New Brunswick-London: Transaction Books, 1997.
- HEIDENHEIMER, Arnold J., « External and Domestic Determinants of Education Expansion: How Germany, Japan, and Switzerland Have Varied », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 6 (2), 1993, pp. 194-219.
- HÉNON, Jacques-Olivier, « Fédéralisme et administration : Possible conciliation ou total paradoxe ? », *Les cahiers du CRAPS*, 19, 1994, pp. 47-58.
- HENZ, Usula, MASS, Ineke, « Chancengleichheit durch die Bildungsexpansion? », *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 47 (4), 1995, pp. 606-633.
- HÉRITIER, Adrienne (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993.
- HIBBS, Douglas A., « Political Parties and Macroeconomic Policy », *American Political Science Review*, 71, 1977, pp. 1467 – 1487.
- HICKS, Alexander M., SWANK, Duane H., « Politics, Institutions and Welfare Spending in Industrialized Democracies 1960-1982 », *American Political Science Review*, 86, 1992, pp. 658 - 674.
- HILLMERT, Steffen, « Soziale Ungleichheit im Bildungsverlauf: Zum Verhältnis von Bildungsinstitutionen und Entscheidungen », in Becker, Rolf, Lauterbach (Hrsg.), *Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit. 2, aktualisierte Auflage*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, pp. 71-98.
- HIRSCHMAN, Albert O., *Défection et prise de parole: Théorie et application*, Paris: Fayard, 1995.

- HOLTMANN, Everhard, « Funktionen regionaler Parteien und Parteiensysteme – Überlegungen für ein analytisches Konzept », in Benz, Arthur, Holtmann, Everhard (Hrsg.), *Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde Erklärungsansätze und Praxistransfer*, Opladen: Leske+Budrich, 1998, pp. 65-88.
- HOLZINGER, Katharina, KNILL, Christoph, « Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 2005, pp. 775-796.
- HRADIL, Stefan, *Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft*, Opladen: Leske+Budrich, 1987.
- HUBER, Evelyne, STEPHENS, John D., *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: The University of Chicago Press, 2001.
- HURRELMANN, Achim, LEIBFRIED, Stephan, MARTENS, Kerstin, MAYER, Peter (Eds.), *Transforming the Golden-Age Nation State*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007.
- IMMERGUT, Ellen M., « Institutional Constraints on Policy », in Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert E. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 557-571.
- IMMERGUT, Ellen, *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, *Rapport annuel 2007-2008. Les politiques sociales décentralisées*, Paris: La Documentation française, 2009.
- JACOBS, Jerry, SCHWARTZ, Howard, *Sociologia qualitativa. Un metodo nella foglia*, Bologne: Il Mulino, 1987.
- JACOBS, Lawrence R., SKOCPOL, Theda (Eds.), *Inequality and American Democracy. What We Know and What We Need to Learn*, New York: Russell Sage Foundation, 2005.
- JEFFERY, Charlie, « Devolution and Local Government », *Publius: The Journal of Federalism*, 36 (1), 2006, pp. 57-73.
- JEFFERY, Charlie, « Devolution and Social Citizenship: Which Society, Whose Citizenship? », in Greer, Scott L. (Ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005, pp. 67-91.
- JEFFERY, Charlie, « From Cooperative Federalism to a 'Sinatra Doctrine' of the Länder? », in Jeffery Charlie (Ed.), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, London/ New York: Pinter, 1999, pp. 329-342.
- KAZEPOV, Yuri, « Rescaling Social Policies towards Multilevel governance in Europe: Some Reflections on Processes and Actors involved », in Kazepov Yuri (Ed.), *Rescaling Social Policies Towards Multilevel Governance in Europe*, Farnham: Ashgate, 2010, pp. 35-72.
- KEATING, Michael, « Higher Education in Scotland and England after Devolution », *Regional and Federal Studies*, 15 (4), 2005, pp 423-435.
- KEATING, Michael, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham: Elgar, 1998.
- KEATING, Michael, MCEWEN, Nicola, « Introduction: Devolution and Public Policy in Comparative Perspective », *Regional and Federal Studies*, 15 (4), 2005, pp 413-421.
- KIEßLING, Andreas, *Die CSU. Machterhalt und Machterneuerung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- KLEMM, Klaus, « Bildungsausgaben: Woher sie kommen, wohin sie fließen », in Cortina, Kai S. et al. (Hrsg.), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Ein Bericht des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung*, Reinbeck: Rowohlt, 2003, pp. 214-251.

- KNAPP, Andrew, WRIGHT, Vincent, *The Government and Politics of France*, London/ New York: Routledge, 2006.
- KÖHLER, Helmut, « Amtliche Bildungsstatistik im Wandel », in Max-Planck-Institut für Bildungsforschung – Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.), *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen. Band 2: Gegenwärtige Probleme*, Stuttgart: Klett-Cotta, 1980, pp. 1215-1285.
- KÖHLER, Helmut, SCHREIER, Gerhard, « Statistische Grunddaten zum Bildungswesen », in Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), *Vergleich von Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik, Materiale zur Lage der Nation*, Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1990, pp. 112-155.
- KÖLLER, Olaf, « Gesamtschule. Erweiterung statt Alternative », in Cortina, Kai S. et al. (Hrsg.), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick*, Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2003, pp. 458-486.
- KRAMER, Caroline, « Regionale Disparitäten im Bildungswesen – immer noch oder schon wieder aktuell? », in Braun, Michael, Mohler, Peter Ph. (Hrsg.), *Blickpunkt Gesellschaft 4. Soziale Ungleichheit in Deutschland*, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998, pp. 77-113.
- KREFT, Jesco, *Gewerkschaften und Spitzenverbände der Wirtschaft als bildungspolitische Akteure. Positionen, Strategien und Allianzen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- KRIESI, Hanspieter, KOOPMANS, Ruud, DUYVENDAK, Jan W., GUIGNI, Marco, *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, London: University College London Press, 1995.
- LAFORGUE, Denis, *Une administration d'Etat face à la ségrégation scolaire. Une enquête ethnographique sur le repli gestionnaire de deux Inspections Académiques et d'un Rectorat*, Thèse de sociologie, Université Lumière Lyon II, 2003.
- LAGRANGE, Hugues (dir.), *L'épreuve des inégalités*, Paris: Presses universitaires de France, 2006.
- LAGROYE, Jacques (dir.), *La politisation*, Paris: Belin, 2003.
- LAUFER, Heinz, MÜNCH, Ursula, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich, 1998.
- LE CACHEUX, Jacques, TOURJANSKY, Laure, « The French Decentralisation Ten Years On: Local Government Finances », *Local Government Studies*, 18 (4), 1992, pp. 28-38.
- LE GALÈS, Patrick, « Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'Etat jacobin », in Culpepper, Pepper D., Hall, Peter A., Palier, Bruno (dirs.), *La France en mutation 1980-2005*, Paris: Presses de Sciences Po, 2006, pp. 303-341.
- LE GALÈS, Patrick, « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne », in Lascombes, Pierre, Le Galès, Patrick (dirs.), *Gouverner par les instruments*, Paris: Sciences Po, 2004, pp. 237-271.
- LE GALÈS, Patrick, « Le desserrement du verrou de l'Etat », *Revue internationale de politique comparée*, 6 (3), 1999, pp. 627-652.
- LE GALÈS, Patrick, « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille, Jacques, Jobert, Bruno (dirs.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris: LGDJ, 1997, pp. 203-240.
- LE GALÈS, Patrick, « Regional Economic Policies: An Alternative to French Economic Dirigisme ? », in Loughlin, John, Mazay, Sonia (Eds.), *The End of the French Unitary State*,

- Ten Years of Regionalization in France (1981-1992)*, London: Franck Cass and Co Ltd, 1995, pp. 72-91.
- LE GALÈS, Patrick, LEQUESNE, Christian (dirs.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris : Presses de Sciences Po, 1997.
- LE GALÈS, Patrick, PINSON, Gilles, « State Restructuring and Decentralisation Dynamics in France : Politics is the Driving Force », *Cahier Européen du pôle Ville/métropolis/cosmopolis*, n°07/05, 2005.
- LE GALÈS, Patrick, SCOTT, Alan, « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou "freer markets, more rules" », *Revue française de sociologie*, 49 (2), 2008, pp. 301-330.
- LE LIDEC, Patrick, « La réforme des institutions locales », in Borraz, Olivier, Guiraudon, Virginie (dirs.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance - européenne*, Paris: Presses de Sciences Po, 2008, pp. 255-281.
- LE LIDEC, Patrick, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 121-122, 2007, pp. 111-130.
- LE LIDEC, Patrick, *Les maires dans la République. L'Association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de science politique, Université Paris I, 2001.
- LECHEVALIER, Arnaud, « La dynamique du pacte fédéral et social en Allemagne », *Sociétés contemporaines*, 51, 2003, pp. 33-56.
- LEGRAND, André, « Décentralisation et déconcentration », in Van Zanten, Agnès (dir.), *L'école. L'état des savoirs*, Paris: La Découverte, 2000, pp. 94-102.
- LEHMBRUCH, Gerhard, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat : Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westdeutsche Verlag, 1998.
- LEHMBRUCH, Gerhard, « Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany », *Publius: The Journal of Federalism*, 19 (4), 1989, pp. 221-235.
- LEIBFRIED, Stephan, ZÜRN, Michael (Hrsg.), *Transformationen des Staates?*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2006.
- LENHARDT, Gero, « Bildungspolitik und Schulentwicklung in der BRD », in Blanke, Bernhardt, Wollmann, Helmut (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1991, pp. 389-408.
- LEONARDY, Uwe, « The Working Relationships between Bund and Länder in the Federal Republic of Germany », in Jeffery, Charlie, Savigear, Peter (Eds.), *German Federalism Today*, Leicester/ London: Leicester University Press, 1991, pp. 40-62.
- LESCHINSKY, Achim, « Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens », in Cortina, Kai S. et al. (Hrsg.), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Ein Bericht des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung*, Reinbeck: Rowohlt, 2003, pp. 148-213.
- LEUZE, Kathrin, MARTENS, Kerstin, RUSCONI, Alessandra (Ed.), *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007.
- LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London: Yale University Press, 1999.
- LIVINGSTON, William S., « A Note on the Nature of Federalism », *Political Science Quarterly*, 67, 1952, pp. 81-95.

- LORRAIN, Dominique, « Parler vrai ou produire juste », *Politix*, 2 (7), 1989, pp. 91-103.
- LORRAIN, Dominique, THOENIG, Jean-Claude, URFALINO, Philippe, « Does Local Politics Matter ? Débat entre D. Lorrain, J-C. Thoenig et P. Urfalino », *Politix*, 2 (7), 1989, pp. 115-123.
- LUC, Jean-Noël, *La statistique de l'enseignement primaire XIXè et XXè siècles. Politique et mode d'emploi*, Paris: Economica/ INRP, 1985.
- MACHIN, Howard, « All Jacobins Now? The Growing Hostility to Local Government Reform », in Wright, Vincent (Ed.), *Conflict and Consensus in France*, London: Franck Cass, 1979, pp. 133-150.
- MÄDING, Heinrich, « Föderalismus und Bildungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland », in Gunlicks, Arthur B., Voigt, Rüdiger (Hrsg.), *Föderalismus in der Bewährungsprobe: die Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren*, 2. Auflage, Bochum: Brockmeyer, 1994, pp. 147-170.
- MÄDING, Heinrich, « Federalism and Education Planning in the Federal Republic of Germany », *Publius: The Journal of Federalism*, 19 (4), 1989, pp. 115-131.
- MÄDING, Heinrich, *Infrastrukturplanung im Verkehrs- und Bildungssektor. Eine vergleichende Untersuchung zum gesamtstaatlichen Planungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1978.
- MAIER, Hans, « Die Kultusministerkonferenz im föderalen System », in KMK (Hrsg), *Einheit in der Vielfalt. 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948-1998*, Neuwied: Luchterhand, 1998, pp. 21-33.
- MANOW, Philip, « Germany: Co-operative Federalism and the Overgrazing of the Fiscal Commons », in Obinger, Herbert, Leibfried, Stefan, Castles Francis G. (Eds.), *Federalism and the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 222-262.
- MARCHAND, Jacqueline, « Les lycées, les régions : an III », *Politiques et management public*, 9 (1), 1991, pp. 47-66.
- MARCOU, Gérard, *Les régions entre l'Etat et les collectivités locales. Etude comparative de cinq Etats européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni)*, Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe (GRALE), 2003.
- MARCOU, Gérard, « Fédéralisme, régionalisme et décentralisation en Allemagne, en Espagne, en France et en Italie », *Les cahiers du CRAPS*, 19, 1994, pp. 1-12.
- MARSHALL, Thomas H., *Class, Citizenship and Social Development*, New York: Anchor Books, 1965.
- MARTENS, Kerstin, « How to Become an Influential Actor. The 'Comparative Turn' in OECD Education Policy », in Leuze, Kathrin, Martens, Kerstin, Rusconi, Alessandra (Eds.), *New Arenas of Education Governance. The Impacts of International Organizations and Markets on Education Policy Making*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007, pp. 40-56.
- MATHIAS, Jörg, « Welfare Management in the German Federal System. The Emergence of Welfare Regions? », in McEwen, Nicola, Moreno, Luis (Eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, London/ New York: Routledge, 2005, pp.62-84.
- MATHIAS, Jörg, « Farewell, Welfare State – Hello, Welfare Regions? Chances and Constraints of Welfare Management in the German Federal System », *German Politics*, 12 (3), 2003, pp. 35-65.
- MAURIN, Eric, *Le ghetto français : enquête sur le séparatisme social*, Paris: Ed. du Seuil, 2004.

- MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR BILDUNGSFORSCHUNG – PROJEKTGRUPPE BILDUNGSBERICHT (Hrsg.), *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen. Band 1: Entwicklungen seit 1950*, Reinbeck: Rowohlt, 1980a.
- MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR BILDUNGSFORSCHUNG – PROJEKTGRUPPE BILDUNGSBERICHT (Hrsg.), *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen. Band 2: Gegenwärtige Probleme*, Stuttgart: Klett-Cotta, 1980b.
- MAYER, Karl Ulrich, « PISA und die Soziologie: Bildungschancen und Bildungsergebnisse – Zur Einführung », in Allmendiger, Jutta (Hrsg.), *Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002, Teil 2*, Opladen: Leske+Budrich, 2003, pp. 1067-1068.
- MCADAM, Doug, TARROW, Sydney, TILLY, Charles, *Dynamics of Contention*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- MCEWEN, Nicola, *Nationalism and the State. Welfare and Identity in Scotland and Quebec*, Bruxelles, etc.: Peter Lang, 2006.
- MCEWEN, Nicola, « The Territorial Politics of Social Policy Development in Multi-level States », *Regional and Federal Studies*, 15 (4), 2005, pp. 537-554.
- MÉRIAUX, Olivier, « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in Douillet, Anne-Cécile, Faure, Alain (dirs.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2005, pp. 27-32.
- MERTON, Robert K., *Social Theory and Social Structure*, Glencoe: Free Press, 1957.
- MINGIONE, Enzo, « The Southern European Welfare Model and the Fight against Poverty and Social Exclusion », in Tolba M.K. (Ed.), *Our Fragile World. Challenges and Opportunities for Sustainable Development*, Oxford: EOLSS Publishers, 2001, pp. 1041-1051.
- MINGIONE, Enzo, *Urban Poverty and the Underclass. A Reader*, Oxford: Blackwell, 1996.
- MINGIONE, Enzo, Italy: the Resurgence of Regionalism », *International Affairs*, 69 (2), 1993, pp. 305-318.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, DGCL, *Guide des ratios des régions en 1996*, Paris: Imprimerie nationale, 1998.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, DGCL, *Guide des ratios des régions 1990*, Paris: Imprimerie nationale, 1992.
- MITCHELL, James, « Evolution and Devolution: Citizenship, Institutions and Public Policy », *Publius: The Journal of Federalism*, 36 (1), 2005, pp. 153-168.
- MITCHELL, James, « Spectators and Audience: The Politics of UK Territorial Finance », *Regional and Federal Studies*, 13 (4), 2003, pp. 7-21.
- MONS, Nathalie, PONS, Xavier, *PISA dans l'élaboration des politiques éducatives en France: instrument de connaissances ou outil de communication ?*, Rapport pour le projet européen, 6ème PCRD, Knowpol, Deliverable WP12, orientation 3, 2009.
- MOORE, Carolyn, JACOBY, Wade, GUNLICKS, Arthur B., « Introduction: German Federalism in Transition? », *German Politics*, 17 (4), 2008, pp. 393-407.
- MOREL, Stéphanie, *Ecole, territoires et identités. Les politiques publiques françaises à l'épreuve de l'ethnicité*, Paris: L'Harmattan, 2002.
- MORENO, Luis, « Multiple Ethnoterritorial Concurrence in Spain », *Nationalism and Ethnic Politics*, 1 (1), 1995, pp. 11-32.
- MORENO, Luis, TRELLES, Carlos, « Decentralization and Welfare Reform in Andalusia », *Regional and Federal Studies*, 15 (4), 2005, pp. 519-535.

- MOUGEOT, Michel, *Régulation du système de santé. Rapport du Conseil d'analyse économique*, Paris: La documentation française, 1999.
- MÜLLER, Hans-Peter, « Ungleichheit und Gerechtigkeit: Einige programmatische Bemerkungen », in Rehberg, Karl-Siegbert (Hrsg.), *Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften. 28. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Dresden, 1996, Kongressband II*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997, pp. 23-27.
- MÜLLER, Walter, HAUN, Dietmar, « Bildungsungleichheit im sozialen Wandel », *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 46 (1), 1994, pp. 1-42.
- MÜNCH, Ursula, « Bildungspolitik als föderativer Streitpunkt: Die Auseinandersetzung um die Verteilung bildungspolitischer Zuständigkeiten in der Bundesstaatskommission », *Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Band 6*, Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, pp. 150-162.
- MULLER, Pierre, « Interviewer les médiateurs: hauts-fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique », in Cohen, Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris: Presses universitaires de France, 1999, pp. 67-84.
- MUNDING, Albert, « Die Kultusministerkonferenz im Prozess der deutschen Einigung », *Deutschland Archiv*, 5, 1995, pp. 507-515.
- NAY, Olivier, « La politique des bons offices. L' élu, l' action publique et le territoire », in Lagroye, Jacques (dir.), *La politisation*, Paris: Belin, 2003, pp. 199-219.
- NAY, Olivier, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris: L'Harmattan, 1997.
- NÉGRIER, Emmanuel, JOUVE, Christian (dirs.), *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris: L'Harmattan, 1998.
- NIKOLAI, Rita, « Sozialpolitik auf Kosten der Bildung? Verteilungskonkurrenz in Zeiten knapper Kassen », *Zeitschrift für Sozialreform*, 53 (1), 2007, pp. 7-30.
- NOLL, Heinz-Herbert, WIEGAND, Erich (Hrsg.), *System sozialer Indikatoren für die Bundesrepublik Deutschland. Zeitreihen 1950-1991*, Mannheim: Tabellenband, Eine ZUMA Publikation, 1993.
- O'DWYER, Conor, ZIBLATT, Daniel, « Does Decentralization Make Government More Efficient and Effective? », *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 44 (3), 2006.
- OBINGER, Herbert, LEIBFRIED, Stefan, CASTLES Francis G. (Eds.), *Federalism and the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- ODENDHAL, T., SHAW, A. M., « Interviewing elites », in Gubrium J. F., Holstein J. A. (Eds.), *Handbook of Interview Research. Context and Method*, Londres: Sage Publication, 2002, pp. 299-316.
- OHNET, Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation française*, Paris: Le livre de poche, 1996.
- OZOUF, Mona, « Fédéralisme », in Furet, François, Ozouf, Mona (dirs.), *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris: Flammarion, 1988, pp. 85-95.
- OZOUF, Mona, « Egalité », in Furet, François, Ozouf, Mona (dirs.), *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris: Flammarion, 1988, pp. 696-710.
- OZOUF, Mona, *L'école de la France. Essais sur la Révolution, l'utopie et l'enseignement*, Paris: Gallimard, 1984.
- PADIOLEAU, Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, Paris: Presses universitaires de France, 1982.
- PALIER, Bruno, « Régions et santé. Un système régionalisé en constante évolution : le cas suédois », *Sèves*, 12, 2006, pp. 29-36.

- PALIER, Bruno, « Les instruments, traceurs du changement. La politique des retraites en France », in Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick (dirs.), *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses de Sciences Po, 2004, pp 273-300.
- PALIER, Bruno, « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et management public*, 16 (3), 1998, pp. 13-41.
- PALIER, Bruno, MARTIN, Claude (Eds.), *Reforming the Bismarckian Welfare States*, Oxford: Blackwell Publishing, 2008.
- PALIER, Bruno, SUREL, Yves *et al.* (2010), *Quand les politiques changent. Temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris : L'Harmattan.
- PALIER, Bruno, SUREL, Yves, « Les ‘3 I’ et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, pp. 7-32.
- PANCALDI, Federico, « The Spaces Between: Interregional Cooperation in the EU. Evidence on Cross-Border Social Policies », *GSSEPS Working Paper*, 1/2010, 2010.
- PARODI, Jean-Luc, « Les élections ‘intermédiaires’ du printemps 2004 : entre structure et événement », *Revue française de science politique*, 54 (4), 2004, pp. 533-543.
- PASQUIER, Romain, *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2004.
- PASQUIER, Romain, « La régionalisation française revisitée. Fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, 53 (1), 2003, pp. 101-125.
- PASQUIER, Romain, SIMOULIN, Vincent, WEISBEIN, Julien (dirs.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris: LGDJ, 2007.
- PASSERON, Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique. Un espace non poppérien de l'argumentation*, Paris : Albin Michel, 2006.
- PATRIARCA, Silvana (1996), *Numbers and Nationhood : Writing Statistics in Nineteenth-Century Italy*, Cambridge : Cambridge University Press.
- PATRIAT, Claude, « Equation sans inconnus. Les nouveaux paramètres de l'offre électorale régionale », *Revue française de science politique*, 54 (4), 2004, pp.545-570.
- PEISERT, Hansgert, *Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland*, München: Piper, 1967.
- PÉRIÉ, René, *Organisation et gestion de l'éducation nationale*, Paris: Berger-Levrault, 1987.
- PÉRIÉ, René, *Organisation et gestion de l'éducation nationale. Services centraux et services extérieurs*, Paris: Berger-Levrault, 1984.
- PETAUX, Jean, « L'école des maires. Les associations d'élus locaux », *Politix*, 28, 1994, pp. 49-63.
- PETERSON, Paul E., *The Price of Federalism*, Washington DC: The Brookings Institution, 1995.
- PEYREFITTE, Alain, *Le mal français*, Paris: Plon, 1977.
- PHILOT, David, « La réforme des critères de repartition des dotations de l'Etat », *Pouvoirs publics*, 64, 2005, pp. 41-45.
- PICHT, Georg, *Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation*, Olten: Walter, 1964.
- PIERSON, Paul, « Public Policies as Institutions », in Shapiro, Ian, Skowronek, Stephen, Galvin, Daniel (Eds.), *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*, New York/ London: New York University Press, 2006, pp. 114-131.

- PIERSON, Paul, *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton/ Oxford : Princeton University Press, 2004.
- PIERSON, Paul (Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- PIERSON, Paul, « Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 8 (4), 1995, pp. 449-478.
- PIERSON, Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- PINÇON, Michel, PINÇON-CHARLOT, Monique, « Pratiques d'enquête dans l'aristocratie et la grande-bourgeoisie : distance sociale et conditions spécifiques de l'entretien semi-directif », *Genèses*, 3, 1993, pp.120-133.
- PINÇON-CHARLOT, Monique, PRÉTECEILLE, Edmond, RENDU, Paul, *Ségrégation urbaine : classes sociales et équipements collectifs en région parisienne*, Paris: Anthropos, 1986.
- PONS, Xavier, « L'Etat éducateur français à travers sa production statistique: configurations historiques d'une science d'Etat (1797-2007) », in Barroche, Julien, Le Bouëdec, Nathalie, Pons, Xavier (coord.), *Figures de l'Etat éducateur. Pour une approche pluridisciplinaire*, Paris: L'Harmattan, 2008.
- PONS, Xavier, *L'évaluation des politiques éducatives et ses professionnels. Discours et méthodes (1958-2008)*, Thèse de science politique, IEP de Paris, 2008.
- PONTUSSON, Jonas, *Inequality and Prosperity. Social Europe vs. Liberal America*, Ithaca/ London: Cornell University Press, 2005.
- PRENZEL, Manfred et al. (Eds.), *PISA 2006 in Deutschland: Die Kompetenzen der Jugendlichen im dritten Ländervergleich*, Münster: Waxmann, 2008.
- PRENZEL, Manfred et al. (Eds.), *PISA 2006: Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie*, Münster: Waxmann, 2007.
- PRENZEL, Manfred et al. (Eds.), *PISA 2003: Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland - was wissen und können Jugendliche?*, Münster: Waxmann, 2005.
- PRENZEL, Manfred et al. (Eds.), *PISA 2003: Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland - Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs*, Münster: Waxmann, 2004.
- PRESSMAN, Jeffrey L., WILDAVSY, Aaron B., *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland or Why it's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by two Sympathetic Observers who seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkeley : University of California Press, 1973.
- PROST, Antoine, *Education, société et politiques. Une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours*, Paris: Ed. du Seuil, 1992.
- PROST, Antoine, *Les lycées et leurs études au seuil du XXIème siècle*, Rapport du groupe de travail national sur les seconds cycles, ministère de l'Education nationale, Service d'information, 1983.
- PROST, Antoine, *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France. L'école et la famille dans une société en mutation 1930-1980*, Paris: Nouvelle Librairie de France, 1982.
- PRUD'HOMME, Rémy, « France: Central-Government Control over Public Investment Expenditures », in Oates, Wallace E. (Ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington: Mass: Lexington Books, 1977, pp. 65-73.

- RASCHERT, Jürgen, « Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus. Die Entwicklung der Länderübergreifenden Planung und Koordination des Bildungswesens der Bundesrepublik »Deutschland, in Projektgruppe Bildungsbericht am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (Hrsg.), *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen. Band 1: Entwicklungen seit 1950*, Stuttgart: Klett-Cotta, 1980, pp. 101-215.
- RATHGEB, Smith, « Privatization, Devolution, and the Welfare State: Rethinking the Prevailing Wisdom », in Rothstein, Bo, Steinmo, Sven (Eds.), *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, New York/ Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2002, pp. 78-101.
- RAVINET, Pauline, « Fenêtre d'opportunité », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004, pp. 217-225.
- REITER-MAYER, Petra, « Die Ständige Konferenz der Kultusminister im föderalen System: Zur Rollenfindung und Reformfähigkeit », *Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Band 6*, Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, pp. 163-173.
- REITER-MAYER, Petra, « Die Ständige Konferenz der Kultusminister im föderalen System: Zur Rollenfindung und Reformfähigkeit », in KMK (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Band 6*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2005, pp. 163-173.
- RENZSCH, Wolfgang, « Challenges and Perspectives For German Federalism », in Umbach, Maiken (Ed.), *German Federalism: Past, Present, Future*, Basingstoke: Palgrave, 2002, pp. 189-205.
- REUTER, Lutz R., « Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung », in Tippelt, Rudolf (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, pp. 169-181.
- REUTER, Lutz R., « Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung », in Tippelt, Rudolf (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung*, Opladen: Leske+Budrich, 2002a, pp. 169-181.
- REUTER, Lutz R., « Der deutsche Bildungsföderalismus. Ein Hemmschuh für eine moderne Bildungspolitik? », in Fahrholz, Bernd, Gabriel, Sigmar, Müller, Peter (Hrsg.), *Nach dem PISA-Schock*, Frankfurt am Main: Hoffman und Campe Verlag, 2002b, pp. 66-73.
- REUTTER, Werner, « The Transfer of Power Hypothesis and the German Länder: In need of Modification », *Publius. The Journal of Federalism*, 36 (2), 2006, pp. 277-301.
- RICHARD, Pierre, *Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, Paris: La documentation française, 2006.
- RIKER, William, « Federalism », in Greenstein, Fred, Polsby, Nelson (Eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975, pp. 93-172.
- RIKER, William, *Federalism: Origins, Operation, Significance*, New York: Little, Brown, 1964.
- ROBERT, André, *Le syndicalisme des enseignants des écoles, collèges et lycées*, Paris: La documentation française, 1995.
- RODDEN, Jonathan, « Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government », *International Organization*, 57, 2003, pp. 695-729.
- ROKKAN, Stein et al., *Centre-Periphery Structures in Europe. An ISSC Workbook in Comparative Analysis*, Frankfurt/ New York: Campus Verlag, 1987.
- ROSANVALLON, Pierre, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris: Seuil, 1995.
- ROSANVALLON, Pierre, *La crise de l'Etat-Providence*, Paris: Ed. du Seuil, 1992.

- ROTTE, Ralph, ROTTE, Ursula, « Recent Education Policy and School Reform in Bavaria: A Critical Overview », *German Politics*, 1 (2), 2007, pp. 292-313.
- RUDZIO, Wolfgang, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske+Budrich, 2003.
- RUIZ ALMENDRAL, Violeta, « The Asymmetric Distribution of Taxation Powers in the Spanish State of Autonomies: The Common System and the Foral Tax Regimes », *Regional and Federal Studies*, 13 (4), 2003, pp. 41-66.
- SCHARPF, Fritz W., « Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform », *MPIfG Working Paper*, 06/2, 2006.
- SCHARPF, Fritz W., « No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself? », *MPIfG Working Paper*, 05/8, 2005.
- SCHARPF, Fritz W., « The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration*, 66, 1988, pp. 239-287.
- SCHARPF, Fritz W., *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Ithaca/ New York: Cornell University Press, 1988.
- SCHARPF, Fritz W., REISSERT, Bernd, « Policy Effectiveness and Conflict Avoidance in Intergovernmental Policy Formation », in Hauf, Kenneth, Scharpf, Fritz W. (Eds.), *Interorganizational Policy-making. Limits to Coordination and Central Control*, London & Beverly Hills: Sage Publications, 1978, pp. 57-112.
- SCHARPF, Fritz W., REISSERT, Bernd, SCHNABEL, Fritz, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg im Taunus: Scriptor, 1976.
- SCHARPF, Fritz W., SCHMIDT, Vivien A. (Eds.), *Welfare and Work in the Open Economy, Vol.1: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- SCHIMPL-NEIMANN, Bernhard, « Bildungsverläufe im Mikrozensuspanel 1996-1999: Besuch der gymnasialen Oberstufe bis zum Abitur », *ZUMA-Arbeitsbericht*, Nr. 2005/02.
- SCHLICHT, Rafaela, STADELMANN-STEFFEN, Isabelle, FREITAG, Markus, « Educational inequality in the EU », *European Union Politics*, 11 (1), 2010, pp. 29-59.
- SCHMID, Josef, *Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*, Opladen : Leske+Budrich, 1990a.
- SCHMID, Josef, « Bildungspolitik der CDU. Eine Fallstudie zu innerparteilicher Willensbildung im Föderalismus », *Gegenwartskunde*, 3, 1990b, pp. 303-313.
- SCHMID, Josef, BLANCKE, Susanne, *Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus*, Berlin : Edition Sigma, Forschung aus der Hans-Böckler Stiftung, 2001.
- SCHMIDT, Manfred G., « When Parties Matter. A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy », *European Journal of Political Science*, 30, 1996, pp. 155-183.
- SCHMIDT, Manfred G., « The Parties-Do-Matter Hypothesis and the Case of the Federal Republic of Germany », *German Politics*, 4 (3), 1995, pp. 1-21.
- SCHMIDT, Manfred G., *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1980.
- SCHRÖDER, Gerhard, « Ein Gesteiz für alle Schulen. Pisa und die Konsequenzen für das deutsche Schulsystem », *Die Zeit*, n°27, 27 juin, 2002, -.
- SCOTT, James (1998), *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven : Yale University Press.

- SEIBEL, Claude, « Les statistiques d'éducation et de formation », in Affichard, Joëlle (dir.), *Pour une histoire du système statistique depuis la dernière guerre mondiale. Tome 2: matériaux*, Paris: Economica/ Insee, 1976, pp. 315-332.
- SHARPE, Laurence J., NEWTON, Kenneth, *Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy*, Oxford: Clarendon Press, 1984.
- SHEPPARD, Elizabeth,, « Problème public », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Sciences Po, 2006, pp. 347-354.
- SIMON, Jacky, « La décentralisation du système éducatif – six ans après », *Savoir*, 4 (2), 1992, pp. 223-237.
- SIMON, Jacky, « Le transfert de compétence en matière d'enseignement. Réflexions sur la genèse et la mise en œuvre d'une réforme », *Revue administrative*, 1988, pp. 12-17.
- SMITH, Adrian, RAINNIE, Al, DUNFORD, Mick, « Regional Trajectories and Uneven Development in 'the New' Europe: Rethinking Territorial Success and Inequality », *University of Sussex Working Paper 2-99*, 1999.
- SMITH, Timothy B., *Creating the Welfare State, 1880-1940*, Montreal: McGill-Queen's University Press., 2003.
- SMOLKA, Dieter, « Die PISA-Studie : Konsequenzen und Empfehlungen für Bildungspolitik und Schulpraxis », *Politik und Zeitgeschichte*, 41, 2002, pp. 3-11.
- STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen, LONGSTRETH, Franck, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- STERN, Jutta, *Programme versus Pragmatik. Parteien und ihre Programme als Einfluss- und Gestaltungsgrösse auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 2000.
- STREECK, Wolfgang, THELEN, Kathleen, « Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies », in Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen (Eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 1-39.
- STURM, Roland, « The Adventure of Divergence: An Inquiry into the Preconditions for Institutional Diversity and Political Innovation after Political Decentralization », in Greer, Scott L. (Ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005, pp. 139-156.
- STURM, Roland, *Föderalismus in Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich, 2001.
- STURM, Roland, « Party Competition and the Federal System: the Lehmbruch Hypothesis Revisited », in Jeffery Charlie (Ed.), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, London/ New York: Pinter, 1999, pp. 197-216.
- SWAAN, Abraham de, *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, Paris: Presses universitaires de France, 1995.
- SWANK, Duane, *Global Capital, Political Change in Developed Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- SWENDEN, Wilfried, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, New York: Palgrave MacMillan, 2006.
- TERRIBILINI, Serge, *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales*, Paris: L'Harmattan, 2001.
- THÉRET, Bruno, « La solidarité sociale dans le pacte social fédéral canadien. Histoire d'une crise et de son dénouement », *Critique internationale*, n°11, 2001, pp. 145-160.

- THÉRET, Bruno, *Protection sociale et fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Montréal/ Bruxelles: Presses universitaires de Montréal/ PIE-Peter Lang, 2002.
- THIESSE, Anne-Marie, *Ils apprenaient la France. L'exaltation des régions dans le discours patriotique*, Paris: Edition de la MSH, 1997.
- THRÄNHARDT, Dietrich, « Länder-Differenzen in der Bundesrepublik », in Blanke, Bernhardt, Wollmann, Helmut (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1991, pp. 409-419.
- THRÄNHARDT, Dietrich, « Bildungspolitik », in Beyme, Klaus von, Schmidt, Manfred (Hrsg), *Politik in der Bundesrepublik*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990, pp. 177-202.
- TILLY, Charles, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975.
- TILLY, Charles, TARROW, Sidney, *Contentious Politics*, Boulder: Paradigm, cop, 2007.
- TIPPELT, Rudolf, (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung*, Opladen: Leske+Budrich, 2002.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, Paris : Garnier-Flammarion, 1981.
- TOULEMONDE, Bernard, *Petite histoire d'un grand ministère. L'Education nationale*, Paris: Albin Michel, 1988.
- TRAUTWEIN, Ulrich, BAUMERT, Jürgen, MAAZ, Kai, « Hauptschulen = Problemschulen », *Politik und Zeitgeschichte*, 28, 2007, pp. 3-9.
- TROGER, Vincent, RUANO-BORBALAN, Jean-Claude, *Histoire du système éducatif*, Paris: Presses universitaires de France, 2005.
- TUFTE, Edward R., *Political Control of the Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1978.
- UMBACH, Maiken (Ed.), *German Federalism. Past, Present and Future*, Basingstoke: Palgrave, 2002.
- UMBACH, Maiken, *Federalism and Enlightenment in Germany, 1740-1806*, London: Hambledon Press, 2000.
- VAN ZANTEN, Agnès, « La construction des politiques d'éducation. De la centralisation à la délégation au local », in Culpepper, Pepper D., Hall, Peter A., Palier, Bruno (dirs.), *La France en mutation, 1980-2005*, Paris: Presses de Sciences Po, 2006, pp. 229-263.
- VAN ZANTEN, Agnès, « La décentralisation vue d'en haut: y a-t-il une régulation centrale de la décentralisation dans le domaine de l'éducation », in Van Zanten, Agnès (coord.), *La décentralisation éducative en France*, Paris: Rapport de recherche remis à l'ESSEN, OSC, 2006, pp. 176-211.
- VAN ZANTEN, Agnès, OBIN, Jean-Pierre, *La carte scolaire*, Paris: PUF, 2008.
- VANDELLI, Luciano, « Formes et tendances des rapports entre Etats et collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 121-122, 2007, pp. 19-34.
- VERDONCK, Magali, DESCHOUWER, Kris, « Patterns and Principles of Fiscal Federalism in Belgium », *Regional and Federal Studies*, 13 (4), 2003, pp. 91-110.
- VERGNIOLLE DE CHANTAL, François, *Fédéralisme et anti-fédéralisme*, Paris: Presses universitaires de France, 2005.
- VLASSOPOLOU, Chloé, « Politiques publiques comparées: vers une approche définitionnelle et diachronique », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris: Presses universitaires de France, 2000, pp.125-141.
- VOYENNE, Bernard, *Histoire de l'idée fédéraliste. Les sources*, Paris: Presses d'Europe, 1976.

- WACHENDORFER-SCHMIDT, Ute, *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003.
- WALKENHORST, Heiko, « Europeanisation of the German Education System », *German Politics*, 14 (4), 2005, pp. 470-486.
- WATTS, Ronald L., « German Federalism in Comparative Perspective », in Jeffery Charlie (Ed.), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, London/ New York: Pinter, 2000, pp. 265-284.
- WATTS, Ronald L., « West German Federalism: Comparative Perspectives », in Jeffery, Charlie, Savigear, Peter (Eds.), *German Federalism Today*, Leicester/ London: Leicester University Press, 1991, -.
- WATTS, Ronald L., *Comparing Federal Systems*, Montreal/ Kingston/ London/ Ithaca: McGill-Queen's University Press, 2008.
- WEAVER, R. Kent, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6, 1986, pp. 371-398.
- WEBER, Max, *Économie et société*, Paris: Plon, 1971.
- WEISHAUPT, Horst, « Bildung und Region », in Tippelt, Rudolf (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, pp. 185-200.
- WEISHAUPT, Horst, « Schulversuche – Modellversuche », in Führ, Christoph, Furck, Carl-Ludwig (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Band VI. 1945 bis zur Gegenwart. Erster Teilband. Bundesrepublik Deutschland*, München: Verlag C.H. Beck, 1998, pp.378-389.
- WHEARE, Kenneth C., *Federal Government*, New York: Oxford University Press, 1964.
- WILDE, Stephanie, « Secondary Education in Germany 1990-2000: One Decade of Non-Reform in Unified German Education? », *Oxford Review of Education*, 28 (1), 2002, pp. 39-51.
- WILENSKY, Harold L., *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley: University of California Press, 1975.
- WINCOTT, Daniel, « Reshaping Public Space? Devolution and Policy Change in British Early Childhood Education and Care », *Regional and Federal Studies*, 15 (4), 2005a, pp. 453-470.
- WINCOTT, Daniel, « Social Policy and Social Citizenship: Britain's Welfare States », *Publius: The Journal of Federalism*, 36 (1), 2005b, pp. 169-188.
- WINCOTT, Daniel, « Devolution and Social Democracy : Policy Diversity and Social Citizenship in the UK », Biennial Conference of Europeanists, Chicago, 11-13 mars 2004.
- WINSTON, Pamela, *Welfare Policy making in the States. The Devil in Devolution*, Washington DC: Georgetown University Press, 2002.
- WOLF, Frieder, « Die Bildungsausgaben der Bundesländer: Bestimmungsfaktoren und sozialpolitische Relevanz », *Zeitschrift für Sozialreform*, 53 (1), 2007, pp. 31-56.
- WOLF, Frieder, *Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation?*, Berlin: LIT Verlag, 2006a.
- WOLF, Frieder, « Bildungspolitik: Föderale Vielfalt und gesamtstaatliche Vermittlung », in Schmidt, G. Manfred, Zohlnhöfer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006b, pp 221-241.
- ZIBLATT, Daniel, *Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton, N.J./Oxford, U.K.: Princeton University Press, 2006.

ZIBLATT, Daniel, « Recasting German Federalism? The New Politics of Fiscal Decentralization in Post-Unification Germany », *Politische Vierteljahresschrift*, 43 (4), 2002.

Sitographie

France

Les conseils régionaux en France métropolitaine (sans la Corse)

www.region-alsace.eu
<http://aquitaine.fr>
www.auvergne.org
www.cr-bourgogne.fr
www.region-bretagne.fr
www.regioncentre.fr
www.cr-champagne-ardenne.fr
www.franche-comte.fr
www.iledefrance.fr
www.cr-languedocroussillon.fr
www.cr-limousin.fr
www.lorraine.eu
www.midipyrenees.fr
www.nordpasdecalais.fr
www.cr-basse-normandie.fr
www.region-haute-normandie.com
www.paysdelaloire.fr

www.cr-picardie.fr
www.poitou-charentes.fr
www.regionpaca.fr
www.rhonealpes.fr

Autres

www.arf.asso.fr/
www.infocentre.education.fr/acadoc/
<http://ons.education.gouv.fr/>

En Allemagne

Les régions

www.baden-wuerttemberg.de
www.niedersachsen.de
www.bayern.de
www.berlin.de
www.brandenburg.de
www.bremen.de
www.hamburg.de
www.hessen.de
www.mecklenburg-vorpommern.de
www.nrw.de
<http://www.rlp.de>
www.saarland.de
www.sachsen.de
www.sachsen-anhalt.de
www.schleswig-holstein.de
www.thueringen.de

Autres

<http://www.kmk.org/>
<http://www.blk-bonn.de/>
<http://www.bundeselternrat.de/>

Les syndicats enseignants aux niveaux régional et fédéral

www.vbe-nrw.de
www.vdr-nrw.de
www.gew-nrw.de/
www.phv-nw.de
www.vbe-rp.de/
www.realschule-vdr.de/
www.gew-rheinland-pfalz.de/
www.philologenverband.de/
www.vbe-bw.de/
www.rlv-bw.de
www.gew-bw.de/
www.phv-bw.de/
<http://vbe.de/>
www.vdr-bund.de/
www.gew.de/
<http://www.dphv.de/index.php?id=home>

Sources écrites

Cas français

Archives du Conseil régional de Bretagne

Cote des cartons consultés : 557W135, 559W1, 559W6, 559W7, 559W8, 557W135, 557W164, 557W210, 569W1, 569W2, 569W4 et 5, 569W19, 569W20, 569W39, 569W43, 569W7, 1022W211, 1022W161, 1022W162, 1022W165, 1022W166, 1022W167, 1022W168, 1022W169, 1022W172.

Archives du Conseil régional du Centre

Cote des cartons consultés : 3580, 3582, 3587, 3594, 3595, 3597, 3598, 3582, 3786, 3587, 3790, 3780, 3797, 3796, 3816, 317 W 13 118, 317 W 13 120, 317 W 12 114, 330 W 15 117, 330 W 15 118, 330 W 19 126, 330 W 19 133, 330 W 20 134, 330 W 20 136, 330 W 20 137, 330 W 21 138, 330 W 22 148, 330 W 22 149, 330 W 22 150, 330 W 22 153, 330 W 22 155.

Archives du Conseil régional du Limousin

Service des assemblées et des affaires juridiques : Cartons 18, 17 et 20.

Archives départementales : 1299W 75, 1299W 76, 1299W 77, 1304W boîte 2, 1304W boîte 3, 1304W boîte 4, 1304W boîte 5, 1304W boîte 6, 1304W boîte 7, 1546W boîte 11, 1546W boîte 12, 1546W boîte 13, 1546W boîte 5, 1546W boîte 6, 1546W boîte 7, 1546W boîte 9, 1546W boîte 10, 1348W boîte 7, 1352W boîte 13, 1572W boîte 62, 1572W boîte 63, 1572W boîte 64, 1572W boîte 65, 1572W boîte 203, 1572W boîte 204, 1572W boîte 206, 1572W boîte 207, 1572W boîte 208, 1572W boîte 248, 1572W boîte 249, 1572W boîte 264, 1572W boîte 265, 1572W boîte 271, 1572W boîte 272, 1572W boîte 273, 1572W boîte 274, 1572W boîte 275, 1572W boîte 276, 1604W 53, 1604W 50, 1604W 51, 1604W 49, 1604W 60, 1604W 1, 1388W 16, 1648W 2, 1598 W 69.

CARIF : Versement de 2004 : Boîtes 31, 32, 37, 43, 64 ; Versement juillet 2003 : Boîtes 1, 2, 6, 12, 13, 14, 17, 19, 9.

Publications du ministère de l'Éducation nationale

Ministère de l'Éducation nationale (1988), « L'état des capacités d'accueil d'enseignement selon l'académie au 1^{er} janvier 1986 », Note d'information n°88.18.

Ministère de l'Éducation nationale (1981), *Statistiques des enseignements, tableaux et informations 1980-81*, Service d'informations économiques et statistiques.

Ministère de l'Éducation nationale (1980), *Tableaux de l'éducation nationale*, Service d'informations économiques et statistiques.

Ministère de l'Éducation nationale (1976), « Emploi et formation. Analyse des disparités régionales », *Études et documents*, n°33, Service d'études informatiques et statistiques, service central des statistiques et sondages.

Ministère de l'Éducation nationale (1974), *Tableaux de l'éducation nationale*, Service d'informations économiques et statistiques.

Ministère de l'Education nationale (1971), « Les disparités régionales dans l'enseignement du second degré », *Etudes et documents*, n°21, direction chargée de la prévision, service central des statistiques et des sondages.

Ministère de l'Education nationale (1970), *Statistiques des enseignements, tableaux et informations 1969-70*, Service d'informations économiques et statistiques.

Ministère de l'Education nationale (1968), « Disparités dans la formation des adolescents. L'exemple des petites villes - Résidence et formation, recherches sur l'origine des disparités régionales », *Etudes et documents*, n°11, direction chargée de la prévision, service central des statistiques et de la conjoncture.

Ministère de l'Education nationale (1967), *Informations statistiques*, Secrétariat général, service central des statistiques et de la conjoncture, n°88 à 98.

Ministère de l'Education nationale, *Géographie de l'école*, Direction de l'évaluation et de la prospective, n°1 à 8 (à partir de 1993).

Rapport de la Commission consultative sur l'évaluation des charges au Parlement (CCEC)

CCEC (2001), *Bilan de l'évolution et de la compensation des charges transférées ou confiées aux collectivités locales*, Direction générale des collectivités locales, Paris : France Repro.

CCEC (1999), *Bilan de l'évolution et de la compensation des charges transférées ou confiées aux collectivités locales*, Direction générale des collectivités locales, Paris : Copies La Boétie.

CCEC (1997), *Bilan de l'évolution et de la compensation des charges transférées ou confiées aux collectivités locales*, Direction générale des collectivités locales, Paris : Imprimerie SLAC/ ministère de l'Intérieur.

CCEC (1996), *Bilan des compensations financières liées aux compétences transférées*, photocopies transmises par le secrétariat de la CCEC.

Rapports des Inspections générales du ministère de l'Education nationale (Centre de documentation des Inspections générales)

IGAEN, 1985a, *Note relative aux premières observations effectuées par l'IGA sur la mise en œuvre de la décentralisation du service éducatif*, présentée par Jean-Claude Salomon et Claude Guillerme, dossier 7575

IGAEN, 1985b, *Deuxième note relative aux observations effectuées par l'inspection générale de l'administration sur la mise en œuvre de la décentralisation du système éducatif*, présentée par Jean-Claude Salomon et Claude Guillerme, dossier 7682.

IGAEN, 1986a, *Note sur le transfert des compétences dans la région Limousin (observations effectuées du 20 octobre au 23 novembre 1985)*, présentée par Philippe Verley, dossier 7811.

IGAEN, 1986b, *L'avancement du processus de décentralisation dans les académies d'Orléans-Tours et Poitiers*, par F. Savineau, dossier 7811.

IGEN, 1986c, *Note complémentaire sur la décentralisation du système éducatif dans l'académie de Lille*, dossier 7811.

Dossiers de presse

« Conditions matérielles de l'enseignement en France », Paris : FNSP, Centre de documentation contemporaine, 1958-2005, tomes 12 et 13.

Cas allemand¹

Rapports

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (1970), *Bildungsbericht' 70. Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik*, Bonn : Verlag Dr. Heger.

Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, (1973), *Bildungsgesamtplan*, Stuttgart : Ernst Klett Verlag.

Deutscher Bildungsrat, die Bildungskommission (1975), *Bericht' 75. Entwicklungen im Bildungswesen*, Bonn : Bundesdruckerei.

Deutscher Bildungsrat (1968), *Die Gliederung des deutschen Schulwesens. Analytische Darstellung und Gesichtspunkte zu seiner weiteren Entwicklung*, Gutachten und Studien der Bildungskommission, Hans Scheuerl, Stuttgart : Ernst Klett Verlag

Deutscher Bundestag (1978), *Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems*, Bundestag-Drucksache 8:1551 vom 23.02.1978.

Deutscher Bundestag (1967), *Bericht über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildungsplanung*, Bonn : Bonner Universitäts-Buchdruckerei.

Hüfner, Klaus (Hrsg) (1973), *OECD, Bildungswesenl Mangelhaft. BRD Bildungspolitik in OECD Länderexamen*, Frankfurt am Main/ Berlin/ München : Verlag Moritz Diesterweg.

Publications de la Kultusministerkonferenz (KMK)

KMK (Hrsg.), *Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen*, Statistische Veröffentlichungen der KMK, Bonn : Sekretariat der KMK, diverses années de publication entre 1968 et 2004.

KMK (Hrsg), *Kulturpolitik der Länder*, Bonn : Sekretariat der KMK, diverses années de publication entre 1967 et 2004.

KMK (2007), *Sammlung der Beschlüssen der KMK*, Neuwied : Luchterhand.

Publications de la Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK)

BLK (1983), *Modellversuche zur Entwicklung und Erprobung von Profilen und Abschlüssen im Sekundarbereich I und II. Bericht über eine Auswertung*, Heft 5, Materialien zur Bildungsplanung.

BLK (1982), *Abschlüsse im Sekundarbereich II*, Dokumentation, Heft 3, Materialien zur Bildungsplanung.

BLK (1981), *Modellversuche mit Ganztagschulen und anderen Formen ganztätiger Förderung. Bericht über eine Auswertung*, Bonn : Köllen-Verlag.

BLK (1980), *Modellversuche zur Weiterentwicklung der gymnasialen Oberstufe. Bericht über eine Auswertung*, Stuttgart: Klett-Cotta.

¹ On apprend indéniablement de ses erreurs... C'est ce que nous constatons dans le cas du travail d'archives que nous avons réalisé en Allemagne, puis en France. Lors de notre travail dans les archives de la KMK et de la BLK, nous n'avons pas relevé de manière systématique le numéro des cartons desquels nous avons extraits les documents qui sont indiqués par la suite. Nous avons rectifié cette erreur lors du travail d'archives que nous avons réalisé dans les conseils régionaux de Bretagne, du Centre et du Limousin. Les rapports ont tous été collectés dans les archives de la KMK.

BLK (1974), *Informationsschrift über Modellversuche im Bildungswesen (außer tertiärer Bereich)*, Arbeitsgruppe Modellversuche im Bildungswesendes Ausschusses Innovationen im Bildungswesen der BLK.

BLK, *Jahresbericht*, diverses années de publication depuis 1970.

Sources orales

En France

N° de l'entretien	Fonction	Date du poste	Date de l'entretien
Conseil régional de Provence Alpes – Côte d'Azur			
Entretien n°1	Directeur de la direction chargée de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de l'apprentissage	1986 - 1995	21/05/2007
Entretien n°2	Chef du service équipement et fonctionnement des lycées, l'un des deux services de la direction chargée de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de l'apprentissage	1995 - 1997	09/05/2007
Entretien n°3	Directeur de la direction chargée de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de l'apprentissage	1997 - 2007	14/05/2007
Entretien n°4	Chef d'établissement		04/05/2007
Conseil régional de Basse – Normandie			
Entretien n°5	Chef du service « éducation, formation professionnelle et continue et apprentissage » puis directeur de la direction chargée de l'enseignement	1988 - 1995	20/04/2007
Entretien n°6	Directeur de la direction chargée de l'enseignement	1988 - 1995	24/04/2007
Entretien n°7	Responsable de l'organisation scolaire (1986 – 1995), puis directrice de la direction chargée de l'enseignement (1995 - 2002)	1986 - 2002	23/05/2007
Entretien n°8	Responsable de l'organisation scolaire (1986 – 1995), puis directrice de la direction chargée de l'enseignement (1995 - 2002)	1986 - 2002	13/06/2007
Conseil régional du Nord - Pas de Calais			
Entretien n°9	Directeur adjoint du service « formation initiale et supérieure »	1986 - 1988	25/04/2007
Entretien n°10	Directeur de la direction chargée de la formation initiale	1988 - 1998	25/05/2007
Entretien n°11 (Raval)	Conseillère technique auprès du directeur de la direction chargée de la formation initiale	1982 - 2007	25/05/2007
Entretien n°12	Chef de service adjoint du service des aides individuelles	2006 - 2007	27/06/2007
Conseil regional de Bourgogne			
Entretien n°13	Chef du service « formation initiale »	1985 - 1993	25/04/2007
Entretien n°14	Directeur des lycées	1993 - 1997	14/05/2007
Entretien n°15	Directeur des lycées	1997 -	12/05/2007

		1999	
Conseil régional du Centre			
Entretien n°16	Directeur de l'éducation	1985 - 1988	07/05/2007
Entretien n°17	Directeur des affaires scolaires	1988 - 1996	03/05/2007
Entretien n°18	Directeur des lycées	1996 - 1999	04/05/2007
Entretien n°19	Chargée de mission budget au sein de la direction des lycées	1989 - 2007	29/05/2007
Entretien n°20	Directrice des lycées et de l'action éducative	2005 - 2007	09/07/2007
Entretien n°21	Sous-directrice aux actions éducatives	1998 - 2007	29/05/2007
Conseil régional du Limousin			
Entretien n°22	Chargée du service « éducation, lycée »	1986 - 1988	21/05/2007
Entretien n°23	Chef du service « fonctionnement » au sein de la direction de la formation	1996 - 1997	22/05/2007
Entretien n°24	Directeur de l'éducation	1988 - 1995	18/05/2007
Entretien n°25	Directrice de l'éducation	1997 - 2007	15/05/2007
Entretien n°26	Vice – président chargé des lycées	1988 - 2004	24/07/2007
Conseil régional de Bretagne			
Entretien n°27	Chargé de mission puis directeur de l'éducation	1984-2001	19/04/2007
Entretien n°28	Directeur de l'éducation	1984-2001	23/04/2007
Entretien n°29	Directeur de l'éducation	1984-2001	26/04/2007
Entretien n°30	Directeur de l'éducation	1984-2001	30/04/2007
Entretien n°31	Directeur de l'éducation	1984-2001	15/05/2007
Entretien n°32	Directrice de l'éducation	2001 - 2004	08/05/2007
Conseil régional Midi - Pyrénées			
Entretien n°33	Chargée d'études "Etablissements d'enseignement secondaire", Direction de l'Education et des Sports		12/02/2007
FCPE (fédération des conseils de parents d'élèves)			
Entretien n°34	Président de la FCPE	1996 - 2006	30/07/2007
Ministère de l'Education nationale			
Entretien n°35	Enarque chargé du dossier « décentralisation » au sein du ministère	1982-	03/07/2007
Entretien n°36	Directrice du département des politiques locales	2003 - 2007	26/07/2007
Entretien n°37	Chef du bureau « Comptes de l'éducation » au sein de la DEPP	Début 1980	des années
Entretien n°38	Chef du bureau « Comptes de l'éducation » au sein de la DEPP	Début 1980	des années

Entretien n°39	Adjointe au Chef du bureau « Comptes de l'éducation » au sein de la DEPP	Arrivée dans les années 1990
Entretien n°40	Direction de la programmation et du développement	Début des années 1980

En Allemagne

N° de l'entretien	Fonction	Date de l'entretien
Rhénanie du Nord-Westphalie (NRW)		
Entretien n°49	Porte-parole <i>Philologen Verband NRW</i>	07/02/2008
Entretien n°50	Porte-parole <i>Realschullehrerverband NRW</i>	21/02/2008
Entretien n°51	Secrétaire général <i>Verband Bildung und Erziehung NRW</i>	20/01/2008
Entretien n°52	Porte-parole <i>Verband Bildung und Erziehung NRW</i>	20/01/2008
Entretien n°53	Directrice de cabinet de la ministre de l'éducation	27/02/2008
Rhénanie – Palatinat (RP)		
Entretien n°54	Secrétaire général <i>Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft RP</i>	03/02/2009
Entretien n°55	<i>Realschullehrerverband RP</i>	15/02/2008
Entretien n°56	Secrétaire général <i>Verband Bildung und Erziehung RP</i>	21/02/2008
Entretien n°57	Secrétaire général <i>Landeselternbeirat RP</i>	27/02/2008
Entretien n°58	Responsable du bureau chargé des relations avec les parents d'élèves du Ministère de l'éducation	21/02/2008
Entretien n°59	Responsable de la sous-direction chargée des <i>Realschulen</i> au Ministère de l'éducation	18/01/2008
Bade – Wurtemberg (BW)		
Entretien n°60	Secrétaire générale <i>Realschullehrerverband BW</i> (fin des années 1990-début des années 2000)	18/02/2008
Entretien n°61	Secrétaire général <i>Realschullehrerverband BW</i> (années 1990)	18/02/2008
Entretien n°62	Secrétaire général <i>Verband Bildung und Erziehung BW</i>	03/02/2009
Entretien n°63	Responsable de la sous-direction chargée des <i>Hauptschulen</i> au Ministère de l'éducation BW	27/02/2009
Syndicats à l'échelle fédérale		
Entretien n°64	Secrétaire général <i>Verband Bildung und Erziehung</i>	05/03/2008
Entretien n°65	Chef idéologue <i>Verband Bildung und Erziehung</i>	05/03/2008
Entretien n°66	Secrétaire général <i>Realschullehrerverband</i>	18/02/2008
Ministère fédéral de l'Éducation et de la recherche		
Entretien n°67	Service des relations avec la recherche académique	11/02/2009

Annexes

Annexe n°1 : Quelques définitions institutionnelles du fédéralisme et les différences entre fédération et confédération

Plusieurs définitions du fédéralisme sont en concurrence dans la littérature et des caractéristiques normatives (voir par exemple les travaux de Michael Burgess (2000) sur l'Union Européenne, qui considère que le fédéralisme est un principe désirable de gouvernance) ou strictement institutionnalistes ont souvent dominées. Parmi ces dernières, on peut citer celles de Riker, Elazar, Wheare et Watts.

Pour William Riker, le fédéralisme se définit ainsi : « *Federalism is a political organization in which the activities of government are divided between regional governments and a central government in such a way that each kind of government has some activities on which it makes final decisions* » (Riker, 1975 : 101).

Daniel Elazar, un des penseurs classiques du fédéralisme, définit une fédération comme « *a polity compounded of strong constituent entities and a strong general government, each possessing powers delegated to it by the people and empowered to deal directly with the citizenry in the exercise of those powers* » (Elazar, 1987 : 7).

Kenneth C. Wheare, un autre de ces penseurs classiques de l'organisation fédérale, propose pour sa part de définir une fédération comme un système politique appliquant le principe fédéral. Ce dernier est défini comme « *the method of dividing powers so that the general and regional governments are each within a sphere co-ordinate and independent* » (Wheare, 1963 : 10).

Enfin, Roland L. Watts définit ainsi les caractéristiques dun système fédéral : « *at least two orders of government, one for the whole federation and the other for the regional units, each acting directly on its citizens; a formal constitutional distribution of legislative and executive authority and allocation of revenue resources between the two orders of government ensuring some areas of genuine autonomy for each order; provision for the designated representation of distinct regional views within the federal policy-making institutions, usually provided by the particular form of the federal second chamber; a supreme written constitution not unilaterally amendable and requiring the consent for amendments of a significant proportion of the constituent units; an umpire (in the form of courts, provision for referendums, or an upper house with special powers); and processes and institutions to facilitate intergovernmental collaboration for those areas where governmental responsibilities are shared or inevitably overlap* » (Watts, 2008 : 9).

De plus, sur le plan institutionnel, il est utile de distinguer une organisation fédérale (une fédération) d'une organisation confédérale (une confédération). La première différence est qu'au sein d'une confédération, les états qui la composent conservent leur caractère d'Etats souverains (Swenden, 2006). De plus, dans les confédérations, chaque entité peut unilatéralement décider de sortir de la confédération et de faire sécession. En outre, les centres politiques des confédérations n'agissent pas directement sur la population, mais doivent auparavant obtenir l'accord des états confédérés. Enfin, les décisions du centre requièrent le consentement de tous les états. Le principe d'unanimité s'applique.

Annexe n°2 : Les effectifs scolarisés dans les différents types d'école en Rhénanie-Palatinat, Bade-Wurtemberg et Rhénanie du Nord-Westphalie

<i>Les effectifs scolarisés dans les différentes formes d'école en Rhénanie – Palatinat</i>				
Année/ Part d'élèves scolarisés selon le type d'école	<i>Haupt- schule</i>	<i>Reals- schule</i>	<i>Gym- nasium</i>	<i>Gesam- tschule intégrée</i>
1970	57,7	12,3	30,1	0
1979	44,1	19,8	35,4	0,7
1989	34,8	21,1	42,4	1,7
1999	24,5	24,0	39,7	4,5
2006	13,5	23,1	44,2	5,6

Sources : Calculs de l'auteure à partir des données tirées de : (KMK, 1973, 1981, 1991, 2000, 2007).

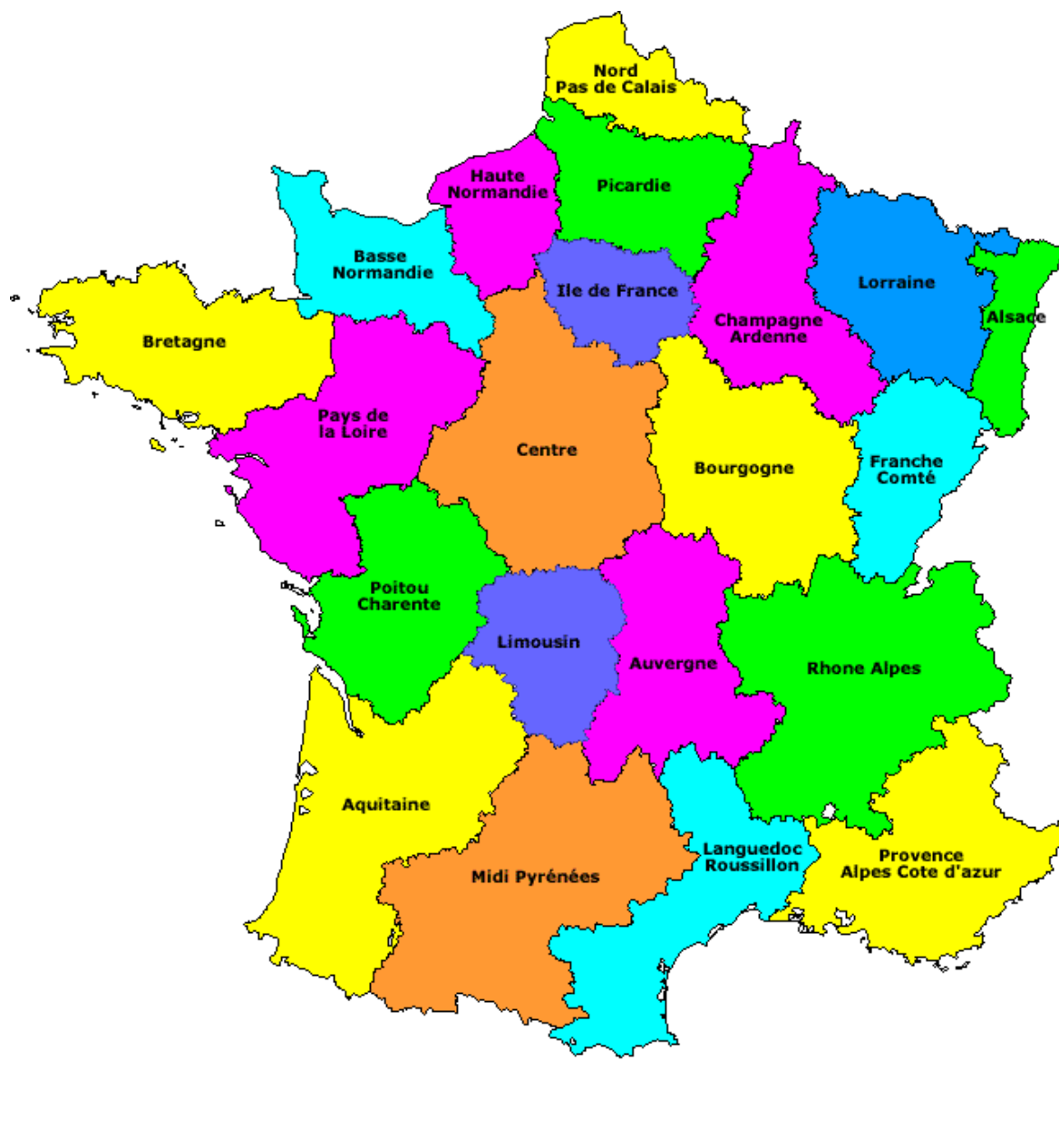
<i>Les effectifs scolarisés dans les différentes formes d'école en Rhénanie du Nord-Westphalie</i>				
Année/ Part d'élèves scolarisés selon le type d'école	<i>Haupt- schule</i>	<i>Reals- schule</i>	<i>Gym- nasium</i>	<i>Gesam- tschule intégrée</i>
1970	49,5	19,1	30,9	0,4
1979	37,8	21,9	37,6	2,7
1989	27,9	21,1	42,3	8,8
1999	20,5	23,6	40,1	15,8
2006	18	23,7	41,6	16,7

Sources : Calculs de l'auteure à partir des données tirées de : (KMK, 1973, 1981, 1991, 2000, 2007).

<i>Les effectifs scolarisés dans les différentes formes d'école en Bade-Wurtemberg</i>					
Année/ Part d'élèves scolarisés selon le type d'école	<i>Haupt- schule</i>	<i>Reals- schule</i>	<i>Gym- nasium</i>	<i>Gesam- tschule intégrée</i>	Classes d'orientation indépendantes d'une forme d'école (schulartunabhängige Orientierungsstufe)
1970	47,5	20,5	32,0	0,0	0
1979	33,1	28,3	37,1	1,2	0,4
1989	30,1	29,3	39,6	0,8	0,2
1999	28,9	30,9	39,6	0,5	0,1
2006	23,9	32,0	43,5	0,6	0,1

Sources : Calculs de l'auteure à partir des données tirées de : (KMK, 1973, 1981, 1991, 2000, 2007).

Annexe n°3 : Carte des régions en France métropolitaine



Annexe n°4 : Carte des régions allemandes



Annexe n°5 : Liste des académies par région française en France métropolitaine

Région	Académie
Alsace	Strasbourg
Aquitaine	Bordeaux
Auvergne	Clermont-Ferrand
Bourgogne	Dijon
Bretagne	Rennes
Centre	Orléans-Tours
Champagne-Ardenne	Reims
Franche-Comté	Besançon
Ile de France	Paris Créteil Versailles
Languedoc-Roussillon	Montpellier
Limousin	Limoges
Lorraine	Nancy-Metz
Midi-Pyrénées	Toulouse
Nord-Pas de Calais	Lille
Basse-Normandie	Caen
Haute-Normandie	Rouen
Pays de la Loire	Nantes
Picardie	Amiens
Poitou-Charentes	Poitiers
Provence-Alpes Côte d'Azur	Aix-Marseille Nice
Rhône-Alpes	Lyon Grenoble

Annexe n°6 : La composition partisane des gouvernements régionaux allemands depuis la fin des années 1960

Région	Les principaux parti(s) au gouvernement
Bade-Wurtemberg	- 1966-72 : grande coalition (CDU) - 1972-1992 : CDU - 1992-96 : grande coalition (CDU) - 1996-aujourd'hui : CDU + FDP
Bavière	- 1970 – 2008 : CSU - depuis 2008 : CSU + FDP
Berlin	- 1967-71 : SPD + FDP - 1971 – 1975 : SPD - 1975-1981 : SPD + FDP - 1981- 1983 : CDU - 1983-1989 : CDU + FDP - 1989 – 1990 : SPD + Verts - 1991 – 2001 : grande coalition (CDU) - 2001-2002 : SPD + Verts - 2002- 2009 : SPD + PDS
Brandebourg	- 1990 – 94 : SPD + FDP + Verts - 1999 – 2002 : grande coalition (SPD) - 2002- 2009 : grande coalition (SPD) - depuis 2009 : SPD + die Linke
Brême	- 1967-1971 : SPD + FDP - 1971 – 1991 : SPD - 1991-95 : SPD + FDP + Verts - 1995 – 2005 : grande coalition (SPD) - 2005-2007 : grande coalition (SPD) - 2007- aujourd'hui : SPD + Verts
Hesse	- 1970 – 1982 : SPD + FDP - 1982-1985 : SPD - 1985-1986 : SPD + Verts - 1987- 1991 : CDU + FDP - 1991-1999 : SPD + Verts - 1999-2003 : CDU + FDP - 2003 – 2009 : CDU - 2009 – aujourd'hui : CDU + FDP
Mecklenburg-Poméranie occidentale	- 1990 – 1994 : CDU + FDP - 1994- 1998 : grande coalition (CDU) - 1998- 2006 : SPD + PDS - 2006 – 2008 : grande coalition (SPD)
Basse-Saxe	- 1965-1970 : grande coalition (SPD) - 1970 – 74 : SPD - 1974 – 1977 : SPD + FDP - 1977-1978 : CDU + FDP - 1978- 1986 : CDU

- 1986-1990 : CDU + FDP
 - 1990 - 1994 : SPD + Verts
 - 1994 – 1998 : SPD
 - 1998 – 2003 : SPD
 - 2003 : aujourd’hui : CDU + FDP
- Rhénanie-Palatinat**
- 1969 – 71 : CDU + FDP
 - 1971 – 1987 : CDU
 - 1987-1991 : CDU + FDP
 - 1991-2006 : SPD + FDP
 - 2006 – aujourd’hui : SPD
- Saxe**
- 1990 – 2004 : CDU
 - 2004 – 2008 : grande coalition (CDU)
 - depuis 2009 : CDU + FDP
- Saxe-Anhalt**
- 1990-94 : CDU + FDP
 - 1994-1998 : SPD + Verts (gouvernement minoritaire)
 - 1998 – 2002 : SPD + voix du PDS
 - 2002-2006 : CDU + FDP
 - 2006- aujourd’hui : grande coalition (CDU)
- Schlesvig-Holstein**
- 1963 – 1971 : CDU + FDP
 - 1971 – 1988 : CDU
 - 1988 – 1996 : SPD
 - 1996 – 2005 : SPD + Verts
 - 2005 – 2009 : grande coalition (CDU)
 - depuis 2009 : CDU + FDP
- Thuringe**
- 1990 – 94 : CDU + FDP
 - 1994 – 1999 : grande coalition (CDU)
 - depuis 2009 : grande coalition (CDU)
- Rhénanie du Nord-Westphalie**
- 1966-1980 : SPD + FDP
 - 1980 – 1995 : SPD
 - 1995-2005 : SPD + Verts
 - 2005 – aujourd’hui : CDU-FDP
- Hambourg**
- 1970-1978 : SPD + FDP
 - 1978 – 1987 : SPD
 - 1987-1991 : SPD + FDP
 - 1991 – 1997 : SPD
 - 1997 – 2001 : SPD + Verts
 - 2001 – 2004 : CDU
 - 2004-2008 : CDU + FDP
 - 2008 – aujourd’hui : CDU + Verts
- Sarre**
- 1961-1970 : CDU + FDP
 - 1970 – 1977 : CDU
 - 1977-1985 : CDU + FDP
 - 1985 – 1999 : SPD
 - 1999 – 2009 : CDU
 - depuis 2009 : CDU + FDP + Verts