

Introduction

Les effets des politiques des régions sur les inégalités territoriales

Ces dernières années, les régions ont occupé le devant de l'agenda médiatique en France comme en Europe de l'ouest. Les Écossais allaient-ils voter « oui » à la question qui leur était posée dans le cadre du référendum sur l'indépendance de l'Écosse introduit par le gouvernement majoritaire du *Scottish National Party*¹? Le gouvernement de Madrid allait-il autoriser le référendum sur l'indépendance de la Catalogne que le gouvernement de la communauté autonome, dirigé par le parti autonomiste Convergence et Union (CiU), souhaitait organiser²? Comment les frontières des régions françaises allaient-elles être redessinées et combien de régions composeraient la France après la loi Notre, qui visait à faire évoluer l'organisation territoriale du pays³? Lorsque l'on considère l'ampleur de la régionalisation du pouvoir politique à travers l'Europe, cette présence médiatique des régions n'est pas surprenante et, bien plutôt, on pourrait s'étonner qu'ils ne fassent pas davantage la une. L'autorité régionale a en effet progressé dans l'essentiel des pays européens depuis 1950 et plus fortement depuis les années 1980 (Hooghe *et al.*, 2015). Dans les pays fédéraux comme dans les pays historiquement centralisés, avec des variations, les gouvernements régionaux ont vu leurs compétences formelles en matière de politiques publiques, de fiscalité, de législation, mais aussi de coproduction des politiques et des décisions nationales s'accroître. Paradoxalement toutefois, les phénomènes régionaux sont encore mal connus car la tendance a été à n'en étudier qu'une partie, la plus visible : les mouvements et les partis régionalistes et, dans l'ensemble, les régions caractérisées par une identité régionale forte et souvent développée sur le temps long. Mais si l'Écosse, la Catalogne, la Flandre ou la Bretagne concentrent largement l'attention, la régionalisation du pouvoir politique concerne aussi les autres régions d'Europe, comme les communautés espagnoles qui ne sont pas des nations historiques, la Wallonie et la région de

1. Lors du référendum du 18 septembre 2014, le « non » l'a finalement emporté de justesse. Le débat a été relancé suite au référendum du 23 juin 2016 sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

2. Le référendum sur l'indépendance de la Catalogne du 9 novembre 2014 a conduit à une nette victoire du « oui », mais sans effets immédiats puisque la consultation s'était tenue sans l'accord du gouvernement central.

3. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a été promulguée le 7 août 2015 et le nombre de régions passe de 22 à 13. Notons que cet ouvrage portant sur une période antérieure à cette réforme, il est fait référence aux 22 conseils régionaux alors en place.

Bruxelles, mais également les autres régions françaises et les Länder allemands. Des politiques publiques y sont conduites, des assemblées régionales y sont élues et des gouvernements régionaux gouvernent. Les opinions publiques de ces régions sont très largement favorables à une extension du pouvoir des gouvernements régionaux, comme celles des régions à fortes identités d'ailleurs (Dupuy & Van Ingelgom, 2017; Hendersen, Jeffery & Wincott, 2014), certains de leurs systèmes partisans se régionalisent (Hough & Jeffery, 2006; Swenden & Maddens, 2009) et, dans certains cas, les groupes d'intérêt se réorganisent à l'échelon régional (Keating, 2013; Keating & Wilson, 2014). En somme, la régionalisation dépasse largement les frontières qui lui sont souvent reconnues. Ce livre se propose de contribuer à son étude en s'intéressant aux politiques publiques conduites par les gouvernements régionaux, dans des régions avec ou sans forte identité régionale, sous l'angle de leurs effets sur les inégalités territoriales.

Les inégalités territoriales sont l'un des lieux communs des discours politiques et médiatiques les plus fréquemment associés à la régionalisation du pouvoir politique. Elles ont été au cœur des mobilisations collectives qui ont rythmé les réformes territoriales des États ouest-européens. En France, au Royaume-Uni, en Espagne ou encore en Belgique, les inégalités territoriales ont été invoquées pour contester et s'opposer aux transferts de compétences aux régions depuis les années 1980. De manière générale, la préoccupation des citoyens européens pour l'égalité territoriale et sa préservation par les politiques publiques est très élevée aujourd'hui encore (Hendersen *et al.*, 2014). Sur le plan politique, les inégalités territoriales ont donc été, et continuent à être, un enjeu d'importance. Ce n'est toutefois pas sous cet angle que ce livre aborde la question en dépit de son importance normative. Du point de vue de l'analyse des restructurations territoriales en Europe de l'Ouest (Ansell & Di Palma, 2004), dont la régionalisation du pouvoir politique est l'une des dimensions (Keating, 2013) avec le retour des villes (Le Galès, 2003) et l'intégration européenne (Bartolini, 2005), l'analyse des inégalités territoriales est en effet décisive. C'est dans cette perspective que le livre s'inscrit. La construction puis la pérennisation des États-nations européens dans la deuxième moitié du xx^e siècle se sont accompagnées de la mise en place d'arrangements institutionnels ambitionnant de promouvoir une certaine intégration territoriale sous la forme, notamment, de dispositifs de redistribution entre les territoires régionaux. Or, ces derniers ont été en partie redéfinis à partir des années 1980, d'abord parce que les gouvernements régionaux ont acquis des compétences formelles en matière de politiques publiques, de politiques sociales et économiques notamment. De plus, les politiques d'aménagement du territoire des États ont connu une inflexion majeure dans le courant des années 1980. Le keynésianisme territorial a alors été abandonné au profit de politiques territoriales post-keynésiennes (Brenner, 2004). Les politiques introduites dans les années 1960 visaient à intégrer dans les économies nationales les régions les plus faibles, par l'encouragement au développement industriel, à la création d'emplois publics et privés et d'investissements publics. Elles ont progressivement été révisées et des politiques de développement territorial encourageant la valorisation des avantages

compétitifs des territoires régionaux ont été développées. Enfin, dans les années 1980, les États-providence ont commencé à connaître de premières réformes, affectant non seulement les modalités de la solidarité sociale entre les groupes, mais aussi entre les territoires (Ferrera, 2005). Les politiques sociales avaient en effet contribué à produire de la redistribution entre les territoires (Davezies, 2008 ; Manow, 2005), mais également à intégrer les minorités nationales dans les États multi-nationaux, comme le Royaume-Uni et l'Espagne (Béland & Lecours, 2008). Les changements partiels des systèmes de protection sociale ont ainsi alimenté la réémergence des mouvements nationalistes dans certains pays européens sous la forme de *welfare state nationalism* (McEwen, 2006). Dès lors, la question de la prise en charge des inégalités territoriales par l'action publique se trouve posée par ces recompositions territoriales des États ouest-européens. Pour contribuer à leur analyse, ce livre se consacre donc à l'étude des effets des politiques des gouvernements régionaux sur les inégalités territoriales.

Deux questions

Identifier et expliquer les effets de l'action publique des gouvernements régionaux sur les inégalités territoriales et leur évolution nous amène à placer l'étude des politiques publiques régionales, ici les politiques d'éducation, leur élaboration et leur mise en œuvre, au centre de ce livre. Les inégalités territoriales sont définies comme des différences dans les instruments et les résultats (*outcomes*) de l'action publique dans les territoires, notamment régionaux⁴ (cf. Lynch, 2016). Deux questions, dans cette perspective, structurent la recherche présentée dans cet ouvrage.

La première question est celle-ci : quelle est la capacité d'action autonome des gouvernements régionaux en matière d'élaboration de leur action publique ? Pour y répondre, ce livre vise à étudier comment s'exercent les contraintes que les institutions formelles font peser sur les politiques régionales, en particulier l'allocation formelle des compétences de politique publique, du pouvoir normatif et de la fiscalité, mais aussi comment les acteurs utilisent les institutions comme des ressources ou, au contraire, les contournent. On considère en effet que la force des institutions dépend en partie des mobilisations des acteurs (Pierson, 1994). Un récit courant sur les régions nées de processus de décentralisation d'États centralisés met l'accent sur la faiblesse des compétences formelles dont disposent les régions et sur les contraintes étatiques, fiscales et normatives, notamment, qui pèsent sur leur capacité à élaborer une action publique qui leur soit propre. La comparaison de l'étendue des compétences respectives de ces régions avec celles des États fédéraux est souvent apportée à l'appui de l'idée selon laquelle ces gouvernements régionaux ne disposeraient que de marges d'action très réduites. Du côté de la littérature sur les États fédéraux, l'accent est régulièrement mis sur l'analyse des institutions formelles et des arrangements institutionnels qui organisent les relations entre les régions et le gouvernement fédéral. Aussi les caractéristiques de la chambre haute,

4. Sans juger, donc, de leur nature juste ou injuste.

les points de veto, la capacité fiscale, les compétences exclusives et partagées des deux échelons de gouvernements sont-ils dûment analysés.

Ce livre considère pour sa part que les institutions formelles ne permettent pas toujours d'éclairer la manière dont les processus d'élaboration des politiques publiques, régionales comme nationales, se déroulent. Plusieurs courants de recherche soulignent au contraire que les institutions formelles sont fréquemment l'objet d'usages ou de non-usages et d'appropriations par les acteurs qui doivent être étudiés pour comprendre les effets que ces institutions produisent, qui ne sont pas systématiquement ceux qui sont attendus. Parmi les plus fortes de ces analyses, les études de la centralisation française nourries des outils de la sociologie des organisations ont montré qu'en dépit des objectifs d'uniformité territoriale de l'action publique et de l'existence d'une chaîne administrative strictement hiérarchique et descendante, le jacobinisme a été apprivoisé (Duran & Thoenig, 1996; Grémion, 1978). Les arrangements et des négociations entre les élites locales de l'État et les notables locaux ont ainsi été au cœur de l'analyse du fonctionnement réel des politiques publiques nationales avant la décentralisation, bien distinctes de ce que stipulaient les institutions formelles. Dans une autre perspective théorique, les avancées récentes du néo-institutionnalisme historique soulignent que les institutions peuvent changer de manière graduelle sous l'effet des mobilisations d'acteurs ou du changement du contexte et qu'une concentration exclusive sur les institutions formelles conduirait à minorer, ou même manquer, les changements transformateurs qui les affectent (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005). Enfin, si l'on revient à la régionalisation de l'action publique, il paraîtrait curieux de recourir à un argument sur la force des institutions formelles à une période où ces dernières sont justement en phase de reconfiguration et où, dès lors, leurs fonctionnements stabilisés sont perturbés. C'est dans cette perspective que la capacité d'action autonome des gouvernements régionaux est étudiée.

La seconde question au centre de cette recherche est la suivante : dans quelles conditions politiques les politiques régionales entraînent-elles une réduction des inégalités territoriales ? Il s'agit d'étudier l'utilisation par les gouvernements régionaux de leur capacité d'action autonome et les effets, intentionnels ou non, que les politiques régionales mises en œuvre exercent sur les inégalités territoriales. Un premier récit répandu consiste à affirmer que l'action publique des gouvernements régionaux tend à se différencier territorialement, sous l'effet des conditions économiques et sociales différentes d'un territoire régional à un autre ou des préférences des citoyens et de la volonté des gouvernements des régions de différencier leurs politiques publiques s'ils en ont la possibilité. Ce récit combine une conception fonctionnaliste de la régionalisation, selon laquelle les problèmes à traiter par l'action publique ou les besoins de la population sont différents d'un territoire à un autre, et une conception où la stratégie par défaut des gouvernements régionaux est de marquer leur différence par leurs choix de politique publique. Un deuxième récit insiste au contraire sur les pressions à la standardisation de l'action publique des régions, sous l'influence conjointe de la professionnalisation des fonctionnaires territoriaux, de la prévalence des

dynamiques sectorielles sur les problématiques territoriales (Arnaud, Le Bart & Pasquier, 2007). Quoique distincts dans leur analyse des effets de la régionalisation de l'action publique, ces deux récits partagent une conception largement a-politique de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques des gouvernements régionaux, soit parce que la pression des problèmes domine ces deux processus, soit parce que les acteurs influents sont extérieurs au gouvernement régional (les acteurs sectoriels), ou encore parce que ces acteurs influents ne sont pas des acteurs politiques (les acteurs administratifs).

Ce livre considère quant à lui que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques par les gouvernements régionaux est éminemment politique en ce que toutes deux reposent sur des choix et des stratégies dont la nature et l'ampleur ne peuvent être déterminés ni sur la base des problèmes à traiter ni par la situation de régionalisation en tant que telle. Les régions sont le sujet du changement et non son objet (Pasquier, 2012). L'analyse des origines historiques des réformes de régionalisation montre en effet que l'évolution des rapports de force entre des élus locaux et du centre et les partis politiques sont dominantes et supplantent amplement toute considération d'ordre fonctionnel⁵ (Alonso, 2012; Keating, 2013; Le Galès, 2006). De plus, à l'heure où le paradoxe de la décentralisation est bien documenté, il serait périlleux de supposer que les gouvernements régionaux choisissent toujours de différencier leurs politiques publiques de celles des autres régions : on sait en effet qu'à travers l'Europe les citoyens souhaitent à la fois plus de régionalisation et plus d'uniformité des politiques publiques (Henderson *et al.*, 2013). C'est pourquoi ce livre s'attache à déterminer les conditions politiques dans lesquelles les gouvernements régionaux élaborent des stratégies et opèrent des choix de politique publique qui produisent une réduction des inégalités territoriales, que celle-ci soit l'effet visé ou une conséquence collatérale de leur décision.

Comme le remarque Michael Keating (2013), la régionalisation de l'action publique et les recompositions territoriales à l'œuvre dans les États ouest-européens engagent des processus où s'enchevêtrent des considérations multiples, fonctionnelles, identitaires, économiques et politiques. L'enjeu analytique au cœur de cet ouvrage, dès lors, est de parvenir à expliquer ce qui fait varier les effets des politiques régionales sur les inégalités territoriales.

Les régions et leur capacité à produire des politiques publiques

La capacité à produire des politiques

Au cœur de l'argument que ce livre propose se trouve la capacité des gouvernements régionaux à produire des politiques publiques. De manière générale, deux types de stratégies territoriales peuvent être distinguées : la

5. Cette explication fonctionnaliste ne tient pas non plus face à toute la littérature consacrée à la construction des problèmes publics qui documente précisément la disjonction entre les caractéristiques objectives du problème et son traitement par l'action publique.

recherche d'indépendance et la recherche de capacité à produire des politiques publiques (Hepburn, 2010). L'indépendance correspond à la possibilité de gouverner par soi-même (*self rule*) ou, *a minima*, à une certaine forme de reconnaissance constitutionnelle. On a souvent considéré que l'indépendance était le principal objectif poursuivi par les acteurs territoriaux. Toutefois, avec le développement de la régionalisation du pouvoir politique, les stratégies visant à la recherche d'indépendance ont été complétées par d'autres stratégies territoriales, centrées sur les politiques publiques, où les acteurs territoriaux visent à accroître leur capacité à produire des politiques publiques pour des raisons politiques, culturelles ou socio-économiques. Ce qui est en jeu dans ces stratégies est « la capacité à prendre des décisions, à élaborer et à mettre en œuvre des politiques publiques et à agir dans différentes sphères politiques⁶ » (Hepburn, 2010, p. 30). Accroître ou maintenir cette capacité à produire des politiques publiques est ainsi l'un des objectifs poursuivis par les acteurs territoriaux, de même, dans certains cas, que la recherche d'une plus grande indépendance. Ces deux objectifs peuvent être en concurrence l'un avec l'autre. Les régions peuvent développer des stratégies territoriales qui visent à accroître leur indépendance et/ou leur capacité à produire des politiques publiques et, dans certaines circonstances, elles peuvent renoncer à l'objectif de l'indépendance pour poursuivre plutôt l'augmentation de leur capacité à produire des politiques publiques.

Si cette tension entre la recherche d'indépendance et la recherche de capacité à produire des politiques publiques est déterminante pour comprendre l'élaboration des politiques régionales, ce livre considère que l'enjeu principal des gouvernements régionaux dans la plupart des régions européennes, notamment celles qui ne sont caractérisées ni par une identité forte ni par un mouvement ou un parti régionaliste, est d'assurer leur capacité à produire des politiques publiques, en la développant ou en la maintenant. Pensons aux conseils régionaux en France qui ont débordé du cadre formel de leurs compétences pour intervenir dans des domaines non prévus par les lois de décentralisation (Mériaux, 2005), mais aussi aux communautés autonomes en Espagne qui pour gagner les mêmes compétences que les nations historiques ont entrepris de mettre elles-aussi en œuvre des politiques là où elles n'avaient pas de compétences, espérant ainsi démontrer leur capacité à le faire (Moreno & Trelles, 2005), ou encore aux Länder allemands qui se sont mobilisés dans les années 1990 pour obtenir leur participation formelle aux processus de prise de décision européens lorsque leurs domaines de compétence étaient concernés, afin de ne pas se voir, de fait, privés de capacité d'action par le processus d'intégration européenne (Jeffery, 2000).

L'argument

L'argument principal développé dans ce livre est le suivant : les gouvernements régionaux utilisent leur capacité d'action autonome pour exercer ou défendre leur

6. Cette traduction de l'anglais, comme celles de l'ensemble de l'ouvrage, sont les nôtres.

capacité à produire des politiques publiques, ce qui peut les amener à élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques similaires ou aux effets convergents sur les inégalités territoriales. Il vaut pour les systèmes unitaires décentralisés ou fédéraux et lorsque les compétences de politiques publiques sont larges ou moins étendues. Cet argument est en partie paradoxal en ce qu'il suggère, d'une part, que l'innovation ou la différenciation de l'action publique n'est pas la seule stratégie adoptée par les gouvernements régionaux pour accroître leur capacité à produire des politiques publiques. D'autre part, cet argument indique aussi que les gouvernements régionaux peuvent élaborer et mettre en œuvre des politiques qui visent l'égalité territoriale ou ont pour effet leur réduction lorsqu'il s'agit de maintenir et pérenniser leur capacité à produire des politiques publiques face à des mises en cause par le gouvernement national ou des entrepreneurs politiques.

Cet argument vise à rendre compte de la régionalisation de l'action publique et de ses effets sur les inégalités territoriales dans le domaine des politiques sociales et d'éducation⁷. Une part significative des analyses qui sont faites des processus de régionalisation de l'action publique et de leurs effets sur les politiques publiques en Europe de l'ouest repose empiriquement sur l'étude des politiques économiques élaborées et mises en œuvre par les gouvernements régionaux ou, sur le plan analytique, applique des raisonnements économistes relatifs à la prise de décision de politique publique. Les travaux sur le nouveau régionalisme (Keating, 1998) et les analyses de la compétition entre les régions qui en ont été tirées en sont une illustration. Il en est de même des travaux qui s'inscrivent dans le courant du fédéralisme fiscal qui considèrent que les gouvernements régionaux chercheront toujours à diminuer le plus possible le niveau des impôts et ainsi l'offre de biens et de services publics. Certaines de ces recherches ont produit des analyses éclairantes des politiques des gouvernements régionaux en matière économique, industrielle et de planification (e. g. Keating, 1998 ; Pasquier, 2004). Mais depuis les années 1980, les gouvernements régionaux en Europe ont, avec des variations, acquis des compétences plus ou moins étendues dans d'autres domaines de politiques publiques, essentiellement le domaine des politiques sociales au sens large, au premier rang desquelles les politiques d'éducation, en particulier relatives à l'enseignement secondaire, mais aussi à la formation professionnelle, à l'indemnisation du chômage, à l'assistance sociale, aux pensions d'invalidité, et aux pensions de retraite⁸.

La nécessité de prendre en compte les variations sectorielles pour travailler sur les politiques publiques régionales et leurs effets a été solidement documentée (Douillet, Faure, Halpern & Leresche, 2012). De plus, les travaux existants montrent que les politiques sociales et d'éducation présentent en Europe des caractéristiques qui

7. Sur ce même objet empirique, certains travaux se sont intéressés à la construction de régimes régionaux de protection sociale et d'éducation. Voir par exemple (FERRERA, 2005 ; GALLEGRO, GOMÀ & SUBIRATS, 2005). Ce n'est toutefois pas la question traitée dans ce livre.

8. On note aussi que les gouvernements régionaux ont développé, là aussi avec des variations, des pratiques relevant de la para-diplomatie et engageant des actions de politique extérieure (ALDECOA & KEATING, 2013 ; CORNAGO, 2013).

incitent à penser qu'on ne peut appliquer des grilles d'analyse issues des politiques économiques pour rendre compte des logiques de l'action publique régionale. Ces caractéristiques doivent être intégrées, ce livre le soutient, à toute analyse des choix de politiques publiques des gouvernements régionaux. La première d'entre elles est l'existence de normes sectorielles mettant en leur centre l'égalité, souvent définie à la fois sous deux angles : socio-économique ou social d'un côté et territorial de l'autre. Ces normes peuvent ne pas être mises en œuvre – nous savons par exemple que les politiques d'éducation reproduisent en partie les inégalités sociales, mais elles façonnent néanmoins la manière dont les acteurs du secteur, administratifs, professionnels et politiques, mais aussi les usagers et les entrepreneurs politiques, se représentent ce qui doit orienter l'action publique. Le cas des politiques sociales et en particulier des politiques d'éducation en France en est un exemple très clair. L'égalité républicaine est en effet mise au cœur de toute intervention publique dans ces domaines (Cole, 2005). Au Royaume-Uni, le *National health service (NHS)* illustre aussi l'importance des normes d'égalité dans la construction des politiques sociales britanniques (Wincott, 2006). Les mobilisations collectives des usagers et des professionnels et les oppositions partisans suscitées par les réformes de régionalisation des politiques sociales et d'éducation dans les pays européens, au nom du principe d'égalité, soulignent également la force de ces normes sectorielles d'égalité. En France et au Royaume-Uni, mais aussi, par exemple, en Espagne (Costa-Font, 2010; Gallego, Gomà & Subirats, 2005), en Belgique (Baudewyns & Dandoy, 2005) ou en Allemagne (Mathias, 2005), les préoccupations relatives à la mise en cause de principes d'égalité dans les politiques sociales ont été centrales.

La deuxième caractéristique des politiques sociales et d'éducation à prendre en compte dans l'analyse de la régionalisation de ces politiques est la très forte préférence exprimée par les citoyens pour l'uniformité territoriale des politiques menées. L'enquête *Citizenship after the nation-state* le montre clairement (Hendersen *et al.*, 2014). Plus de 80 % des citoyens interrogés dans les régions françaises, allemandes, autrichiennes et espagnoles sont favorables à des politiques uniformes en matière de soin aux personnes âgées ou de frais de scolarité à l'université (Jeffery, 2014). Chez les Écossais, cette préférence est moins forte, mais reste majoritaire (60 % pour le soin aux personnes âgées et 52 % pour les frais de scolarité), comme chez les Bavares (86 % pour le soin aux personnes âgées et 78 % pour les frais de scolarité) ou les Gallois (72 % pour le soin aux personnes âgées et 64 % pour les frais de scolarité). Ce n'est qu'en Catalogne que cette préférence pour l'uniformité des politiques sociales n'est pas majoritaire (48 % pour le soin aux personnes âgées et 47 % pour les frais de scolarité).

Une approche relationnelle et processuelle des politiques régionales

L'analyse développée dans ce livre met l'accent sur une approche relationnelle et processuelle de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques régionales. L'approche est relationnelle en ce qu'elle suggère que l'action publique des gouvernements régionaux se comprend en interaction avec les acteurs sectoriels,

les acteurs étatiques, les acteurs européens et les entrepreneurs politiques qui interviennent ou tentent d'intervenir aussi (Faure, Leresche, Muller & Nahrath, 2007 ; Greer, 2005 ; Keating & McEwen, 2005). Cette approche relationnelle s'articule à une analyse empiriquement assise des institutions formelles, des contraintes et des ressources formelles qu'elles fournissent aux acteurs. On sait par ailleurs que les acteurs, y compris parmi les plus puissants sur le papier, n'utilisent pas toujours leurs ressources et que les institutions ne s'accompagnent pas toujours avec un mode d'emploi (pour paraphraser Blyth, 2003). Ainsi, les acteurs qui les composent et ceux avec lesquels elles sont en relation ont des marges d'interprétation et d'action (Soifer & vom Hau, 2008). Cela amène à ne pas considérer en amont de tout examen empirique que le type d'institution formelle (centralisation, fédéralisme) est déterminant pour analyser l'élaboration des politiques régionales (voir les apports de Page & Goldsmith, 1987 sur la variation des systèmes centralisés et celle des « contraintes » qu'ils font peser sur les gouvernements infranationaux ; Swenden, 2006 sur celle des systèmes régionalisés et fédéraux).

Cette approche relationnelle des politiques régionales s'articule également à une démarche processuelle qui est moins attentive aux configurations de pouvoir ou aux manières de faire stabilisées qu'à la manière dont ces dernières se construisent, évoluent, aux effets qu'elles produisent par sédimentation et, en somme, à leur variation sectorielle et temporelle. La période sur laquelle porte cet ouvrage est en effet une période critique où les arrangements institutionnels formels et les pratiques des acteurs se sont transformés, des années 1970 à la crise économique et financière de 2008. Autrement dit, le livre considère qu'il est bien possible que l'État français gouverne à distance (Epstein, 2013) ailleurs que dans la politique de la ville, qu'il exerce un pouvoir normatif sur les gouvernements régionaux (Pasquier, 2012) ailleurs que dans les politiques de planification, mais que cela ne peut pas être un point de départ, plutôt un résultat à documenter empiriquement. De la même façon, l'ouvrage ne propose pas de théorie du pouvoir régional, développée par ailleurs (Pasquier, 2012), des styles régionaux de politique publique (Pasquier, 2004) ou du gouvernement et de la gouvernance (Cole, 2008).

L'analyse des politiques régionales qui est proposée dans cet ouvrage met l'accent sur les facteurs endogènes à leur élaboration et leur mise en œuvre, par contraste avec certains travaux qui insistent sur des facteurs exogènes (la pression des problèmes, la situation économique, les organisations internationales, le type d'institutions formelles notamment). Une attention particulière est ainsi accordée aux stratégies mises en œuvre par les gouvernements régionaux, aux intérêts régionaux qu'ils construisent, à leur construction des problèmes, à leurs ressources et à leurs modes d'action. Combinée à l'approche relationnelle, cela permet d'être précise dans l'examen de la capacité d'action des régions et de ce qu'elles en font. Cela implique également d'être attentive aux dynamiques de circulation et de traduction de dispositifs de politique publique, de cadrages ou d'instruments à l'échelle nationale ou internationale, contre l'idée de leur imposition *a priori* ou d'une standardisation découlant naturellement de recommandations nationales

ou internationales (Maroy, Pons & Dupuy, 2017). À cet égard, l'approche de l'action publique régionale s'intéresse moins aux facteurs qui créent ou facilitent la convergence ou la divergence des politiques régionales qui tendent à dominer une partie de la littérature de *territorial politics* (Cole, 2008, 2015 ; Keating, Cairney & Hepburn, 2012) qu'aux mécanismes explicatifs en jeu lors de leur élaboration et mise en œuvre. Ce sont ces derniers qui contribuent à l'analyse des inégalités territoriales produites par les politiques publiques régionales.

Comparer dans le temps des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne

La construction de la recherche

Ce livre présente l'analyse comparée des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne, respectivement sur la période 1982-2008 et 1969-2008⁹. La construction de la recherche comporte plusieurs dimensions : le choix de la politique d'éducation, celui de la comparaison entre la France et l'Allemagne et celui de la comparaison de plusieurs politiques régionales dans les deux pays sur la période étudiée. Comme cela a été déjà signalé, certaines politiques sociales, et en particulier des compétences de politique d'éducation, ont été transférées aux gouvernements régionaux de nombreux pays ouest-européens, le Royaume-Uni, l'Espagne et la Belgique notamment. Choisir de travailler sur les politiques d'enseignement secondaire, comme le fait ce livre, contribue ainsi à compléter les approches de la régionalisation centrées soit sur la planification (les politiques de développement territorial État-régions) soit sur les politiques économiques (*new regionalism*).

Plus précisément, 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 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 années¹⁰. En Allemagne, l'éducation fait partie des compétences exclusives des régions depuis la création de la République fédérale y compris après la réforme de 2006 (Burkhart, Manow & Ziblatt, 2008). 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 xx^e siècle et du renforcement de la dimension coopérative du fédéralisme allemand. Elle est devenue l'une des seules compétences exclusives des régions, qu'elles ne partagent

9. L'enquête a été réalisée dans le cadre de notre thèse de doctorat (DUPUY, 2010).

10. Cf. chapitre 3.

pas avec le gouvernement fédéral¹¹. De plus, en France et en Allemagne, 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 a largement été pensée par les acteurs étatiques et les acteurs sectoriels plus généralement comme constituant un domaine où la centralisation était 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 xx^e siècle, le gouvernement fédéral a tenté de se prévaloir d'un droit d'intervention élargi contre les Länder, qui défendent l'idée que leur *Kulturhoheit* constitue le socle de leur souveraineté. Dans les deux pays ainsi, l'éducation tient un rôle comparable relativement dans l'action publique des gouvernements régionaux et suscite des enjeux politiques et institutionnels de même ordre. L'enquête empirique porte en France sur les politiques régionales en faveur des lycées et en Allemagne sur les politiques régionales concernant l'enseignement 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 (pour la France voir Berthet, 2011 ; Buisson-Fenet & Verdier, 2012 ; pour l'Allemagne voir Thelen, 2003 ; Thelen & Busemeyer, 2013).

Le dispositif comparatif au cœur de l'ouvrage est multiniveau : deux pays, plusieurs politiques régionales dans chacun d'eux, sur une trentaine d'années¹². Le choix a été de faire varier à la fois le type d'institutions formelles et l'ampleur des compétences de politique publique afin d'examiner et d'expliquer de manière systématique les effets des politiques régionales sur les inégalités territoriales. C'est la raison de la comparaison de la France et de l'Allemagne. À cet égard, la comparaison est celle de cas les plus différents puisque la France est un pays unitaire décentralisé¹³ tandis que l'Allemagne est un pays fédéral¹⁴ et parce que, formellement, les Länder sont en charge 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. En Allemagne ainsi, les régions sont chargées du financement des politiques d'éducation, de l'élaboration des programmes scolaires, de l'organisation des systèmes scolaires, de la définition des modalités

11. À l'exception de la compétence de planification scolaire que le gouvernement fédéral et les régions ont formellement partagée de 1969 et 2008.

12. L'enquête empirique a été attentive à l'intervention de l'Union européenne (UE), d'acteurs européens et aux usages de l'UE par les acteurs nationaux et régionaux. Dans le domaine scolaire, c'est essentiellement la reconnaissance des diplômes dans le cadre de la construction du marché commun qui a été discutée. Toutefois, aucune trace européenne n'a été visible concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques régionales d'éducation.

13. 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 (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 universel. De plus, depuis la réforme constitutionnelle de 2003, son organisation territoriale est reconnue comme décentralisée.

14. L'Allemagne 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.

des examens, de la formation du recrutement et de la formation des enseignants pour l'essentiel¹⁵. Les conseils régionaux, pour leur part, sont compétents pour « la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement¹⁶ » des lycées et des établissements publics assimilés¹⁷. Ils exercent aussi des compétences de planification scolaire, le schéma régional des formations visant à définir les équipements scolaires ainsi que les besoins de formation des lycées et des collèges¹⁸, et sont chargés de la planification des investissements nécessaires dans les lycées dans le cadre du programme prévisionnel des investissements¹⁹. L'une des principales difficultés soulevées par ce type de comparaison est d'omettre des éléments explicatifs importants compte tenu de la sélection des cas. Mais le livre repose sur l'étude de processus, ce qui permet de contourner le problème des variables explicatives invisibles (Skocpol, 1979).

Le matériau empirique présenté dans ce livre se concentre en effet sur les processus de régionalisation des politiques d'enseignement secondaire, à une période particulière, caractérisée par la montée en charge des gouvernements régionaux à travers l'Europe, notamment dans les deux cas étudiés, et qui se clôt avec la crise économique de 2008. Cette période est importante parce qu'elle est celle des débuts de la régionalisation, et présente ainsi un intérêt en soi, mais également parce que nous savons que ce qui se déroule initialement est susceptible d'exercer des effets par la suite (Pierson, 2004), sur l'évolution des inégalités territoriales et sur les recompositions territoriales des États ouest-européens (sur les relations centre-périphéries depuis la crise voir Dupuy, 2017). Durant cette période, la question des contraintes budgétaires se pose de manière nettement moins aiguë

15. À 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*).

16. Article 14 de la loi du 22 juillet 1983.

17. Les établissements privés d'enseignement secondaire sous contrat d'association avec l'État 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'État 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.

18. Le schéma régional des formations 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'État.

19. 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 concernées par les projets situés sur leur territoire.

que depuis 2008 mais, en revanche, les gouvernements régionaux ont fait face à des contraintes de légitimation fortes. Pour les conseils régionaux en France, ces contraintes émergent de la création des régions comme des collectivités de plein droit en 1982, autrement dit de la création de nouvelles institutions régionales, précédées par des institutions régionales essentiellement administratives²⁰ (Ohnet, 1996). En Allemagne, la contrainte de légitimation des Länder sur la période naît des attaques fortes contre leur capacité à produire des politiques publiques dans le cadre des réformes du fédéralisme depuis 1969 et des modalités du processus d'intégration européenne dans le pays (Börzel, 2002). La période étudiée présente donc un contexte particulier dont on explore comment il affecte les effets de la régionalisation de l'action publique sur les inégalités territoriales.

Les processus de régionalisation des politiques d'éducation en France et en Allemagne sont étudiés de manière comparée dans plusieurs régions. Cette comparaison infranationale au sein des deux pays (Dupuy & Pollard, 2012) permet, d'une part, d'examiner ce qui fait varier ces processus eux-mêmes et ainsi de caractériser la régionalisation de l'action publique dans le secteur étudié en France et en Allemagne. Contre le nationalisme méthodologique qui prévaut souvent (Jeffery & Schakel, 2013), l'unité d'analyse n'est pas le pays mais les régions. Cette comparaison vise également à étudier l'effet des institutions formelles sur l'action publique des gouvernements régionaux. Ce dispositif comparatif n'est pas une comparaison terme à terme. Comme le souligne Patrick Hassenteufel, il n'y a « pas de comparaison sans comparabilité » (2000, p. 110) et celle-ci n'est pas une donnée mais est construite par l'analyse. Ici sont comparées 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.

La sélection des cas régionaux étudiés et l'organisation de l'enquête empirique dans les deux cas nationaux tiennent en partie à la disparité des connaissances déjà disponibles. En France comme en Allemagne en effet, les politiques régionales ont été peu étudiées. Dans le cas français, les recherches existantes sur les politiques régionales d'éducation sont en nombre encore plus réduit et ne couvrent que les toutes premières années suivant le transfert de compétence (Fontaine, 1992 ; Hatzfeld, 1991 ; Marchand, 1991). 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

20. En 1972 ont été créés les Établissements publics régionaux (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'État pour l'investissement et l'aménagement et leurs budgets ont progressivement augmenté.

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 (Freitag & Schlicht, 2009 ; Stern, 2000 ; von Below, 2002 ; West, Allmendinger, Nikolai & Barnham, 2010 ; Wolf, 2006). Le champ de l'investigation empirique était potentiellement immense puisqu'il s'agit de systèmes scolaires complets dans chacune des régions. Pour le circonscrire, la structure des systèmes scolaires et la question de l'unification des programmes scolaires et du contenu des enseignements ont été choisis.

L'enquête

L'enquête conduite dans les régions françaises a été réalisée en trois étapes. La première a consisté à repérer la variété des interventions des conseils régionaux relatives aux lycées par rapport à la situation dont ils avaient hérité en 1986. Cette dernière a été définie à partir de l'état des bâtiments des lycées au moment de la décentralisation et du montant des dotations de l'État. À ce stade, l'intervention des régions a été définie par les dépenses propres d'investissement de chacune des régions pendant les dix années ayant suivi le transfert des lycées, c'est-à-dire leurs dépenses d'investissement qui ne sont pas couvertes par les dotations de transfert de l'État. On a comparé ces dépenses propres à la moyenne, ce qui permet d'identifier les régions qui ont relativement plus dépensé de celles qui ont relativement moins dépensé. La confrontation de ces premières données a permis d'identifier différentes situations régionales²¹, présentées de manière synthétique dans le tableau 1. En parallèle, un premier travail documentaire exploratoire a été conduit sur les politiques d'éducation de l'ensemble des conseils régionaux de France métropolitaine. Cela a permis la collecte d'informations sur l'ampleur et les caractéristiques des politiques conduites, ainsi que sur les dispositifs d'action publique introduits en dehors des compétences formelles dévolues aux conseils régionaux. Ces informations ont été combinées aux données sur le(s) parti(s) au gouvernement de chaque région, leur richesse respective, mesurée par le PIB régional et leur taille. Sur cette base, sept régions ont été sélectionnées. 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

21. Pour des raisons de disponibilité des données budgétaires, les régions métropolitaines sans la Corse ont été examinées.

formelles, dans les années 1990. Cela permettait d'étudier les logiques politiques de ces innovations en matière d'action publique. La Basse-Normandie et la Bretagne ont été choisies pour leur 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. Ce sont les raisons principales qui ont conduit à la sélection de chacun de ces cas²².

Tableau 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	Régions	Part des dépenses régionales d'investissement (moins les dotations de l'État) par rapport à la moyenne métropolitaine ²³
Situations d'adéquation des ressources allouées avec les besoins ²⁴	Île-de-France	+
	Centre	+
	Limousin Bourgogne, France-Comté,	-
Situations de sur-dotation ²⁵	Basse-Normandie, Alsace, Lorraine, Haute-Normandie	-
	Auvergne, Champagne-Ardenne	-
	Picardie, Poitou-Charentes	+ puis -
	Pays de la Loire	- puis +
Situations de sous-dotation ²⁶	Provence-Alpes Côte d'Azur, Aquitaine	-
	Languedoc-Roussillon	+
	Bretagne	-
	Rhône-Alpes	+ puis -
	Nord-Pas de Calais, Midi-Pyrénées	+ puis -

Lecture: Les régions en gras sont celles qui sont incluses dans la sélection des cas.

22. Les raisons sont plurielles. 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.

23. Ces données sont présentées en détail dans le premier chapitre.

24. Dotation budgétaire et part des capacités vétustes et inadaptées dans la moyenne, 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.

25. 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.

26. 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.

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 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 a été conduit par téléphone. Leur durée moyenne a été comprise entre 1 h 30 et 2 heures²⁷. 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 fait qu'à 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 publiques²⁸. Les archives consultées ont aussi 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 dans la mesure où l'Association des Régions de France (ARF) n'a pas conservé les comptes-rendus des réunions du groupe « éducation » ni les traces de ses activités. En parallèle à ce travail dans les régions et sur les politiques régionales, une enquête a aussi été conduite auprès des services centraux du ministère de l'Éducation 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. Au total, quarante entretiens ont été conduits dans les régions et dans les services centraux du ministère de l'Éducation 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

27. Voir la liste complète en annexe.

28. L'éventualité d'un contrôle de la cour régionale des comptes en fournit une explication probable.

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 amenée à 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 scolaires. 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 ainsi les productions collectives des régions, signées de la KMK, et les rapports du gouvernement fédéral qui étaient le support de ses prises de position²⁹. 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*). 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 compareraient 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.

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. Dans le cadre de cette segmentation ternaire, les systèmes scolaires étaient composés de trois types principaux d'écoles : la *Hauptschule*, la *Realschule* et le *Gymnasium*³⁰. 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 plusieurs régions a été conduite. Elle est exploitée dans

29. Ce travail d'archives a aussi permis d'identifier les périodes de conflit avec le gouvernement fédéral. De plus, 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 empirique.

30. Le tableau 6 du chapitre 1 présente plus précisément la segmentation ternaire et les différents types d'école.

le chapitre 4. 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 au moment de l'enquête, mais aussi de considérer des régions dont la segmentation ternaire du système scolaire est importante et plus souple. Le tableau 2 les présente.

Tableau 2 : Choix des cas du chapitre 4

	Système scolaire segmenté de manière ternaire ³¹	Système scolaire dont la segmentation ternaire est souple
Région gouvernée à droite lors de l'enquête	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 scolaires et de l'état de la structuration du système scolaire. Une enquête documentaire sur l'histoire de la politique d'enseignement secondaire dans ces régions a été conduite. Dans chacune de ces régions, des entretiens ont ensuite été conduits avec des hauts-fonctionnaires du ministère de l'Éducation 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 1 h 30. L'étude du cas allemand s'appuyant beaucoup sur un travail d'archive important, dix-neuf entretiens l'ont complété. Les communiqués de presse des syndicats sur les cinq dernières années de la période étudiée 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.

Enfin, pour documenter les effets des politiques régionales sur les inégalités territoriales en France et en Allemagne, les dispositifs d'action publique ont été examinés sous l'angle du public visé, de la structure scolaire, des conditions d'éligibilité, des montants offerts et engagés et des programmes scolaires. Pour décrire les résultats (*outcomes*) de ces dispositifs, des données au premier abord disparates ont été utilisées : 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

31. On s'appuie sur la typologie construite par Susanne von Below (2002).

aux élèves en sont quelques exemples. La variété des éléments de preuve qui sont avancés dans cet ouvrage s'explique par la tentative d'ajuster le plus étroitement possible l'analyse du versant considéré des politiques régionales et celle de ses résultats. Dans certains cas, des données produites par diverses institutions publiques ont été détournées et dans d'autres, des données inédites ont été exploitées.

Les données empiriques collectées ont été analysées à l'aide de la méthode de la congruence (Blatter & Blume, 2008 ; Hall, 2006 l'appelle aussi l'analyse processuelle systématique). Les discussions portant sur les types de causalité et de généralisation qui sont possibles à partir du recueil et du traitement qualitatifs du matériau empirique (Bennett & George, 2005 ; Gerring, 2007 ; Mahoney, 2000 ; Mahoney & Goertz, 2006 ; Mahoney & Thelen, 2015) tend à opposer deux objectifs des études de cas : soit tester la solidité de relations de co-variation (Gerring, 2007) soit, alternativement, rendre compte des processus causaux par lesquels les cas étudiés peuvent être expliqués dans leur idiosyncrasie (Bennett & George, 2005 ; George & McKeown, 1985). Avec la méthode de la congruence, les études de cas peuvent être le support d'un troisième type de rapport à la causalité, qui est centré sur des objectifs théoriques (*theory-oriented*), et où le but poursuivi est une contribution non seulement empirique, mais aussi proprement théorique à la littérature existante. Cette perspective se distingue des deux précédentes en ce qu'il ne s'agit pas de rendre compte de l'effet d'une variable indépendante sur une variable dépendante, comme le fait la méthode des co-variations, ou d'explorer les causalités complexes à l'oeuvre dans le(s) cas étudié(s), comme les analyses causales processuelles le proposent. Il s'agit plutôt de tester des théories présentant des causalités complexes, et d'envisager la congruence entre les prédictions de ces théories et les observations tirées de l'analyse de cas. La congruence observée peut alors conduire à amender les théories existantes, ou à formuler de nouvelles propositions analytiques (Dupuy, 2012a). Dans ce livre, la méthode de la congruence a été mobilisée pour discuter des principaux facteurs explicatifs de l'élaboration des politiques régionales et pour générer des mécanismes explicatifs plus ajustés aux réalités empiriques documentées dans le cas des politiques sociales et d'éducation. Les institutions formelles et le pouvoir de l'État sur les régions, les idées propres auxquelles les gouvernements régionaux recourent pour façonner leur action publique, l'objectif de différenciation qui serait au cœur des mesures régionales et, enfin, la compétition entre les régions ont ainsi été examinés. L'analyse des processus de régionalisation de l'action publique en France et en Allemagne est ici utilisée pour travailler de manière analytique sur la régionalisation de l'action publique en Europe de l'ouest et ses mécanismes explicatifs.

Structure du livre

La suite de l'ouvrage montre empiriquement qu'en France et en Allemagne, les politiques régionales d'éducation n'ont pas accru les inégalités territoriales, mais qu'elles les ont bien plutôt réduites. Ce résultat concerne l'ensemble des versants de l'action publique des conseils régionaux et des Länder étudiés.

Le premier chapitre étudie la capacité d'action autonome des gouvernements régionaux en s'intéressant au rôle joué par l'État dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques d'éducation. Le deuxième chapitre poursuit cette analyse en s'attardant sur la politisation par les gouvernements régionaux de leur action publique en matière éducative. Ayant établi que les conseils régionaux et les Länder disposent dans le cas de l'éducation d'une capacité d'action autonome, les chapitres suivants se tournent vers l'examen de ce que les gouvernements régionaux en font. Le troisième chapitre porte sur la recherche active de similarité entreprise par les régions. Le quatrième chapitre s'attache pour sa part à étudier la compétition interrégionale qui prend la forme d'une course vers le milieu. Enfin, la conclusion discute les principaux résultats de cette recherche et en envisage les implications pour l'étude de la régionalisation de l'action publique et des recompositions territoriales en Europe de l'ouest.