

# La course vers le milieu des régions. Compétition et politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne

CLAIRE DUPUY\* *Université catholique de Louvain*

## Introduction

La régionalisation de l'action publique est l'une des évolutions les plus marquantes des États européens depuis les années 1970. Qu'elle ait pris la forme du renforcement des institutions régionales existantes ou celle de leur création, la plupart des pays d'Europe de l'Ouest comporte désormais un échelon de gouvernement régional (Marks, Hooghe et Schakel, 2008). Cette évolution présente une opportunité pour examiner, dans le contexte européen, les théories de la compétition interrégionale, qui ont initialement largement été développées à partir des relations compétitives entre les états américains ou les provinces canadiennes. Traditionnellement, l'étude de la compétition entre les régions a été centrée sur des facteurs économiques. Le modèle le plus répandu, et le plus souvent discuté, est celui de la course vers le bas (Peterson, 1995). Son résultat est un niveau des dépenses sociales décroissant et une offre de politiques sociales qui est supposée se raréfier. Mais cette approche s'est avérée incapable de rendre compte de certaines occurrences des relations de compétition observées en Amérique du Nord (dans le cas canadien, voir Harrison, 2006b), comme en Europe de l'Ouest. En effet, en contradiction frontale avec les prédictions de la course vers le bas, les travaux sur les politiques sociales régionalisées en Europe ne documentent pas le démantèlement des politiques dont les régions ont été chargées, mais plutôt des degrés variés de divergence avec les politiques étatiques précédentes (Keating et McEwen, 2005 ; McEwen et Moreno, 2005).

---

**Remerciements:** Je remercie vivement Jane Jenson, Virginie Van Ingelgom et Julie Pollard pour leurs très utiles commentaires sur une version antérieure de ce texte, ainsi que les évaluateurs anonymes de la *Revue* pour leurs remarques précises et très stimulantes.

\*Postdoctorante FRS-FNRS, ISPOLE, Université catholique de Louvain, Place Montesquieu 1 bte L2.08.07, Louvain la Neuve, 1348, Belgique. [claire.dupuy@uclouvain.be](mailto:claire.dupuy@uclouvain.be)

S'intéressant aux résultats des politiques régionales, des recherches soulignent au contraire le développement sans précédent de certaines politiques suite à leur régionalisation, comme c'est le cas des politiques de santé et d'aide à l'enfance par l'Écosse et le Pays de Galle (Wincott, 2006) ou des politiques d'éducation en France (Dupuy, 2010). De plus, là aussi en opposition avec ce que prédit la course vers le bas, d'autres recherches soulignent que la régionalisation ne s'est pas accompagnée d'une réduction des dépenses sociales, comme en Allemagne (Mathias, 2005 ; Wolf, 2006) ou en Espagne (Gallego, Gomà et Subirats, 2005).

Ce constat de l'incapacité de la course vers le bas à rendre compte des relations compétitives entre les régions d'Europe de l'Ouest incite à se tourner vers les analyses de la compétition qui sont centrées sur des variables politiques, et qui ont jusqu'à présent été peu appliquées aux cas européens<sup>1</sup>. Prenant le contrepied de la course vers le bas, certains se sont intéressés aux situations où la compétition entre les gouvernements régionaux est initiée par l'État central, qui encourage les régions à développer et à imiter les meilleures pratiques des autres (Benz, 2007). Le résultat en est une course vers le haut. D'autres ont souligné le rôle joué par des acteurs non-gouvernementaux dans le déclenchement de relations de compétition. Le modèle de la compétition par la comparaison indique ainsi qu'une partie de l'action publique des régions est élaborée en réaction aux comparaisons que les électeurs et les entrepreneurs politiques<sup>2</sup> établissent avec les politiques des autres régions (Besley et Case, 1995 ; Breton, 1996). En fonction de ce qu'ils défendent et des facteurs domestiques régionaux, le résultat peut en être une course vers le bas, vers le haut, ou vers le milieu. L'idée de course vers le milieu, en particulier, a été développée pour rendre compte de contextes où les gouvernements régionaux qui sont pris dans des relations de compétition tentent de faire comme les autres, ni plus, ni moins, pour ne pas s'aliéner le vote de leurs électeurs ou le soutien des entrepreneurs politiques (Green et Harrison, 2006).

Nous proposons d'appliquer ces trois conceptions différentes de la compétition interrégionale aux relations compétitives observées entre les gouvernements régionaux en France et en Allemagne au sujet de leurs politiques d'enseignement secondaire, afin de discriminer leur pouvoir explicatif respectif. Ces deux pays reflètent deux dynamiques politiques particulièrement fortes en Europe de l'Ouest : la décentralisation des États centralisés, et le renforcement de la fédéralisation des États fédéraux (Swenden, 2006). Ils constituent aussi deux cas très différents du régionalisme et des rapports entre l'État central et les régions. La France est encore largement considérée comme un État unitaire décentralisé (Cole, 2008 ; Pinson, 2010), tandis que l'Allemagne est un État fédéral (Gunlicks, 2003 ; Moore, Jacoby et Gunlicks, 2008). L'analyse comparée de ces deux pays permet de renforcer la solidité des résultats obtenus. Plus

---

**Résumé.** La régionalisation de l'action publique est l'une des évolutions les plus marquantes des États européens depuis les années 1970. Cette évolution présente une opportunité pour examiner, dans le contexte européen, les théories de la compétition interrégionale. C'est ce que cet article se propose de faire à partir de la comparaison de deux cas les plus différents : les politiques d'éducation en France, un État anciennement centralisé où les régions disposent de compétences relativement étroites, et en Allemagne, un État fédéral où les régions possèdent des compétences étendues. L'article montre que ni une course vers le bas, ni une course vers le haut ne s'enclenchent. C'est au contraire une course vers le milieu qui caractérise les relations compétitives entre les régions françaises et allemandes, respectivement, où les gouvernements régionaux tentent de montrer qu'ils font comme les autres afin d'éviter le blâme des électeurs et de l'État central.

**Abstract.** The regionalization of public policy is one of the most remarkable transformations European states have undergone since the 1970s. Through an examination of this particular development, the article explores theories of interregional competition in two very different cases: education policy in France, a decentralized unitary state where regional governments are entrusted with limited policy competences in this field, and Germany, a federal state where regions have exclusive responsibility over secondary education. The paper shows that, in both cases, interregional competition lends itself neither to a race to the bottom nor a race to the top, but rather to a race to the middle. Regional governments aim, in fact, to demonstrate that they adopt similar policies to other regions so as to avoid being blamed by both the electorate and the central state.

---

précisément, l'article examine les politiques d'enseignement secondaire. Les régions françaises et allemandes disposent en la matière de responsabilités très différenciées mais, dans les deux cas, ces politiques sont un domaine d'intervention privilégié des gouvernements régionaux. Les *Länder* (régions) allemands détiennent toutes les compétences, de la définition de la structure des systèmes scolaires, à celle des programmes scolaires et à la formation des enseignants. Les conseils régionaux français sont, pour leur part, formellement responsables des versants matériels de l'enseignement dans les lycées, où sont scolarisés les élèves de 16 à 18 ans, c'est-à-dire des bâtiments et des équipements pédagogiques. Ils détiennent aussi des compétences en matière de planification scolaire et financière. Enfin, les régions françaises développent des politiques publiques nombreuses en dehors du cadre formel de leurs responsabilités, sur lesquelles la suite s'attarde.

Nous allons montrer que dans les deux cas étudiés il n'y a aucune trace ni de course vers le bas ni de course vers le haut. On observe plutôt une course instaurée par des entrepreneurs politiques qui comparent les régions les unes aux autres. Mais ces dynamiques horizontales de la compétition interrégionale sont aussi combinées à des dynamiques verticales, qui transforment la course en une course vers le milieu des régions. Les relations verticales entre les régions et l'État central prennent la forme de « l'effet de démonstration » (Moreno et Trelles, 2005). Dans les cas étudiés, les gouvernements régionaux utilisent en effet leur action publique pour stabiliser leur capacité à produire de l'action publique (Hep-

burn, 2010), et *démontrer* à l'État central et à leurs électeurs leur capacité à assumer leurs responsabilités de politiques publiques. La combinaison de la compétition entretenue par les entrepreneurs politiques et de l'effet de démonstration poursuivi par chacune des régions, qui déclenche la compétition interrégionale, produit la course vers le milieu des régions, qui tentent de faire la même chose que les autres pour éviter le blâme des électeurs et de l'État central. On propose donc d'amender le modèle de la course vers le milieu par la prise en compte de l'effet de démonstration, afin d'intégrer les dynamiques horizontales et verticales de la compétition interrégionale.

Empiriquement, une enquête qualitative, par archives et entretiens semi-directifs, a été conduite sur les politiques d'enseignement secondaire de sept régions françaises<sup>3</sup> entre 1982 et 2004, et de trois régions allemandes<sup>4</sup> entre 1969 et 2004. Les entretiens ont été conduits auprès des responsables administratifs et/ou politiques chargés de la politique d'enseignement secondaire dans chacune des régions étudiées, ainsi que les représentants des groupes mobilisés sur ces questions, les associations de parents d'élèves et les groupes d'opposition au sein des assemblées régionales en France, les syndicats enseignants en Allemagne. Ces matériaux ont été complétés par la documentation produite par les acteurs étudiés (sites internet, communiqués de presse, rapports administratifs).

Le résultat des relations de compétition entre les régions françaises et allemandes est présenté dans un premier temps. Il s'agit de la forte similarité du changement des politiques développées dans ce cadre et du choix d'une voie moyenne de la réforme dans la plupart des régions. Dans un deuxième temps, les modèles de la course vers le bas et vers le haut sont présentés et testés empiriquement, ce qui conduit à les rejeter. Dans un troisième temps, on se tourne vers le modèle de la course vers le milieu et l'amendement que l'on y ajoute, qui permettent de rendre compte du matériau empirique.

### **1. La forte similarité du changement des politiques régionales et le choix d'une voie moyenne**

Dans cette première partie, on présente le résultat de la compétition interrégionale en France et en Allemagne autour des politiques d'enseignement secondaire. Dans le cas français, il s'agit du développement dans chacune des régions de nouvelles mesures, les politiques dites d'action éducative, qui sont très similaires d'une région à une autre ; et en Allemagne, de la réforme substantielle d'une politique existante, la structuration des systèmes scolaires régionaux, qui là aussi va dans la même direction dans l'ensemble des régions. La forte similarité porte donc sur deux dimensions distinctes d'une politique : ce qu'elle produit dans le cas français,

et sa structure dans le cas allemand. Dans ces deux cas, les changements de la plupart des politiques régionales se concentrent sur une voie moyenne, entre les options hautes et basses choisies par quelques régions. Dans ces deux pays, le contexte et les circonstances du développement de ces politiques étaient peu susceptibles de conduire à ce résultat.

*La décentralisation en France et les politiques d'action éducative*

En France, les premières lois de décentralisation datent du début de la première présidence de François Mitterrand, en 1982–1983. Les régions, qui existaient depuis le début des années 1970 comme établissements administratifs, deviennent des collectivités territoriales de plein droit dont les assemblées sont élues au suffrage universel direct depuis 1986. L'enseignement secondaire est l'une des principales compétences transférées aux régions, avec le développement économique. Pendant les dix premières années qui ont suivi le transfert, c'est la politique patrimoniale qui a concentré les efforts des régions, dans une logique de « gestion de l'urgence ». Celle-ci s'explique tout à la fois par le mauvais état des bâtiments transférés et à la non-anticipation par les acteurs de l'État des besoins liés à l'augmentation de la population scolaire (Cour des comptes, 1995 ; Dupuy, 2010), et par le fait que les gouvernements régionaux aient dû construire, à partir de rien, une compétence et une expertise sur les questions d'éducation. L'accent mis sur la restauration, la rénovation et la construction des bâtiments scolaires s'illustre dans le montant des investissements opérés par les régions. Le ratio comparant les transferts financiers de l'État aux régions au titre de l'investissement et les dépenses régionales d'investissement montre que depuis 1990 les régions françaises ont dépensé cinq fois plus que le montant des transferts étatiques (Dupuy, 2010). Ce ratio s'observe dans le cas des régions gouvernées par un exécutif de droite, comme de celles gouvernées à gauche (elles n'étaient que deux entre 1986 et 1998), et chez les plus riches, comme chez les plus pauvres, bien que ces dernières aient moins dépensé par élève en valeur absolue.

C'est dans ce contexte qu'à partir de la fin des années 1990 les gouvernements régionaux ont développé des politiques d'« action éducative ». Ces politiques ont été conduites en dehors du cadre formel des compétences régionales, dans un contexte d'alourdissement de leurs charges lié au transfert des transports ferroviaires régionaux en 2002 (Barone, 2008) et à l'acte 2 de la décentralisation en 2004. Elles portent notamment sur la gratuité ou l'aide financière à l'acquisition des manuels scolaires et des équipements personnels pour les élèves de l'enseignement technologique ou professionnel (équipements de sécurité pour les formations en génie civil ou électrique, couteaux pour les élèves des formations hôtelières, par exemple), le soutien aux voyages

scolaires et aux projets pédagogiques des établissements. Des dispositifs d'action publique avaient été introduits de manière ponctuelle, dans certaines régions, depuis la fin des années 1980, mais c'est avec les mesures de gratuité des manuels à la fin des années 1990 que ces dispositifs ont été adoptés par l'ensemble des régions et que l'offre s'est diversifiée. En l'espace de quelques années, la mesure introduite par une ou quelques régions innovatrices se trouve copiée par l'ensemble des régions, à droite comme à gauche. Le cas de la gratuité des manuels scolaires permet de l'illustrer. Initialement introduite par la région Centre en 1998, immédiatement après les élections régionales et l'arrivée au pouvoir de l'exécutif socialiste, la mesure est ensuite imitée par quelques régions, à gauche comme à droite (par exemple la Bretagne ou Rhône-Alpes). En 2004, tous les candidats socialistes aux élections régionales inscrivent la gratuité des manuels scolaires dans leur programme, y compris les exécutifs socialistes qui n'avaient pas adopté la mesure entre 1998 et 2004 comme le Limousin et l'Aquitaine. En 2005, l'ensemble des régions métropolitaines françaises, y compris les régions de droite, avait adopté le dispositif. De manière générale, l'orientation partisane des exécutifs régionaux ne permet pas de discriminer les politiques conduites, que ce soit en terme de montant des dépenses d'éducation, de générosité des dispositifs ou des objectifs qui leur sont assignés (Dupuy, 2011). Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de politisation des politiques régionales d'éducation, mais seulement que celle-ci ne repose pas sur un clivage droite/gauche. Elle repose sur une conception plus générale de la décentralisation en France, et du rôle que doivent à jouer les régions (différencier leurs politiques ou non).

Les politiques d'action éducative couvrent largement les mêmes domaines dans les différentes régions françaises. Il n'y a que peu d'actions propres à une région. Le tableau 1 présente ce qu'il en est pour les 7 régions étudiées.

Lorsque l'on compare les dispositifs régionaux, on constate que la plupart des régions ont choisi une voie moyenne, située entre une option basse et une option haute. Ainsi, lorsque l'on compare, dans l'ensemble des régions, les dispositifs d'aide à l'acquisition du premier équipement des élèves des formations professionnelles et technologiques, on constate que les dotations se situent dans une fourchette similaire d'une région à une autre, entre 60 et 160 euros selon les sections. Les régions Basse-Normandie et Provence Alpes Côte d'Azur (P.A.C.A.) représentent l'option haute, la première parce qu'elle fournit directement les équipements aux lycéens et la seconde parce que son aide peut atteindre des montants élevés. Les régions Bretagne et Centre constituent en partie l'option basse car le montant de leur aide peut être très bas dans certaines sections (25 ou 30 euros). Le tableau 2 présente les données pour les 7 régions étudiées.

TABLEAU 1  
Dispositifs d'action éducative dans les régions françaises

	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	X
Accès à la culture	X	X	X	X	X	X	X
Réduction du coût des trajets en TER*	X	X	X	X	X	X	X
Soutien à la création artistique, à la critique d'art...	X	X	X	X	X	X	X

Source : (Dupuy, 2010 : 487)

Note: \*TER = trains express régionaux.

TABLEAU 2

Les aides régionales à l'acquisition du premier équipement des lycéens des sections professionnelles et technologiques

Régions	Niveau de la dotation
Bretagne	Entre 30 et 168 euros selon les sections
Bourgogne	Entre 70 et 160 euros selon les sections
Centre	25 à 175 euros selon les sections
Limousin	80 à 150 selon les sections
Basse-Normandie	Equipements de protection individuelle
Nord Pas de Calais	De 63 à 150 euros selon les sections, sous condition de ressources
Provence-Alpes Côte d'Azur	50 à 700 euros

Source : (Dupuy, 2010 : 503)

Le même constat peut être fait, par exemple, lorsque l'on compare les dispositifs d'aide à la mobilité lycéenne. Selon les destinations, la plupart des régions offre une aide d'environ 100 euros par élève. La région Centre représente l'option haute, puisqu'elle couvre 95% du coût des séjours linguistiques, tandis que la région Bourgogne représente l'option basse car ses subventions ne couvrent qu'une petite partie des coûts (selon les destinations, 3 ou 6 euros par jour et par élève, soit 21 ou 42 euros pour un séjour de 7 jours).

La forte similarité des politiques d'action éducative conduites par les régions françaises est donc patente, ainsi que le choix d'une voie moyenne par la plupart des politiques régionales, alors que le contexte était plutôt défavorable *a priori*. Ces politiques ne s'insèrent pas dans des compétences formelles qui auraient pu venir encadrer leur élaboration et leur mise en œuvre, d'une part, et elles sont développées dans un contexte général d'alourdissement des charges financières des régions, d'autre part.

### *Harmonisation et polarisation partisane autour de la structure des systèmes scolaires régionaux*

En Allemagne, la forte similarité des changements des politiques régionales concerne une autre dimension : la structure de la politique. Les régions disposent de compétences pleines et entières en matière d'enseignement secondaire, et sont entièrement autonome dans ce domaine d'action publique. Toutefois, depuis les années 1950, les gouvernements régionaux ont décidé collectivement de coordonner certains versants de leurs politiques, au sein de la Conférence des ministres de l'éducation (*Kultusministerkonferenz – KMK*) (Raschert, 1980). Mais certains versants des politiques régionales d'éducation n'ont jamais été coordonnés. C'est le cas tout particulièrement de la structure des systèmes scolaires. Les élèves allemands

sont orientés selon leurs aptitudes à la fin du premier cycle d'enseignement secondaire, à 10 ou 11 ans selon les régions, vers un type d'école où ils poursuivent leur formation. Trois types d'école peuvent leur être proposés : *Hauptschule*, *Realschule*, *Gymnasium*, en plus d'un quatrième, la *Gesamtschule*, qui scolarise tous les élèves ensemble, sans distinction de niveau scolaire. Dans le premier Rapport sur l'éducation publié en 2006, la diversité de structure des systèmes scolaires est soulignée (Avenarius et al., 2003), faisant ainsi écho au constat fait en 1968 par le Conseil allemand de l'éducation (Deutscher Bildungsrat, 1968 : 11). L'absence de coordination horizontale s'explique dans ce cas par la très forte polarisation partisane que cette question a suscité depuis les années 1950, structurée par les vues opposées du parti social-démocrate (SPD) et du parti démocrate-chrétien (CDU) (Schmidt, 1980 ; Stern, 2000). De manière générale, le SPD a plutôt été en faveur de l'unification des systèmes scolaires, c'est-à-dire, dans la version la plus extrême en faveur d'une seule école pour scolariser tous les élèves (*Gesamtschule*) (cf. ses prises de position dans les années 1970) ou dans la version la plus répandue, pour une remise en cause de la segmentation ternaire des systèmes scolaires et son remplacement par une segmentation binaire (fusion de la *Hauptschule* et de la *Realschule*, *Gymnasium*), en parallèle du développement des *Gesamtschulen*. La CDU a, en revanche, plutôt soutenu la segmentation ternaire des systèmes scolaires, et a été défavorable dans l'ensemble aux *Gesamtschulen*. Derrière ses prises de position se trouvent des conceptions distinctes, et opposées, du rôle de l'école. Les sociaux-démocrates soutiennent que la segmentation ternaire reproduit les inégalités sociales, tandis que les démocrates-chrétiens affirment que les élèves ayant des aptitudes différentes, il est nécessaire de les scolariser dans des types d'école distincts qui soient adaptés à leurs performances et intérêts. Tout au long de la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, la polarisation des prises de position des partis sur cette question a été forte, et a même donné lieu à quelques conflits retentissants qui ont durablement affecté les politiques régionales (Anweiler, 2006 : 726–727 ; Stern, 2000).

La polarisation des positions des deux grands partis a été renforcée à partir du début des années 2000, dans un contexte marqué par la publication des résultats de l'enquête P.I.S.A. (*Programme for International Student Assessment*), qui a révélé les mauvaises performances des élèves allemands de 15 ans, situées sous la moyenne des pays de l'O.C.D.E. (Organisation de coopération et de développement économique), ainsi que les grandes disparités de résultat entre les régions (Baumert et al., 2003). Une partie des débats s'est concentrée sur les performances respectives des systèmes scolaires ternaires et binaires, ainsi que celles des *Gesamtschulen*. Le contexte est aussi caractérisé par une désaffection de moyen terme à l'égard de la *Hauptschule*. Traditionnellement le type d'école qui prépare aux formations manuelles, elle est devenue pour certains

l'école où sont scolarisés les élèves qui n'ont pas été acceptés ailleurs, et en particulier pas en *Realschule*, une voie plus prestigieuse vers l'apprentissage et les formations techniques universitaires. 50,7% des élèves étaient scolarisés en *Hauptschule* en 1970 et ils n'étaient plus que 17% en 2006 (KMK, 1973, 2009).

Dans ce contexte, on constate que depuis le début des années 2000, la plupart des régions allemandes ont introduit des réformes substantielles de la structure de leur système scolaire (voir tableau 3). Si les systèmes régionaux étaient principalement organisés sur la base d'une segmentation ternaire de l'offre de scolarisation, la très grande majorité des régions ont introduit une segmentation binaire où le *Gymnasium* et un deuxième type d'école (dont le nom est variable d'une région à une autre) côtoient la *Gesamtschulen*. Seules deux régions ont conservé une stricte segmentation ternaire de leur système scolaire, la Bavière et la Hesse. Trois autres régions maintiennent une segmentation ternaire, mais ont introduit des aménagements qui la sapent sur le long terme : soit en introduisant une forme d'école qui regroupe les enseignements de *Hauptschule* et de *Realschule*, comme en Basse-Saxe et en Bade-Wurtemberg, soit en homogénéisant la formation des enseignants, qui est l'un des piliers de la différenciation des trois types d'école, comme en Rhénanie du Nord Westphalie. Les onze autres régions, gouvernées à droite comme à gauche, ont choisi une voie moyenne de la réforme de leur système scolaire, l'instauration de la segmentation binaire, entre le maintien de la segmentation ternaire et l'abrogation de toute segmentation de la formation secondaire.

La similarité des réformes de l'organisation des systèmes scolaires régionaux en Allemagne est forte et concerne des régions gouvernées à droite comme à gauche, alors même que la polarisation partisane autour de cette question dans la période où les réformes ont été adoptées rendait ce résultat improbable. La question qui se pose désormais est celle des processus qui permettent de rendre compte de ces changements des politiques régionales en France et en Allemagne, dans des contextes politiques adverses.

## 2. Ni une course vers le bas, ni une course vers le haut

La forte similarité des réformes des politiques régionales que l'on a constatée pourrait, en soi, être expliquée par chacun des trois modèles de la compétition interrégionale, et être le résultat d'une course, vers le bas, vers le haut ou vers le milieu. Certes, on a vu qu'en France comme en Allemagne, la voie des réformes choisie est une voie moyenne, où la plupart des régions n'ont adopté ni l'option « basse », ni l'option « haute » que certaines régions ont choisies, mais la voie moyenne que nous avons

TABLEAU 3  
Réformes de la structure des systèmes scolaires régionaux en Allemagne

	Régions gouvernées entre 2010 par un exécutif :	
	SPD (ou SPD et Verts)	CDU (ou CDU et le parti libéral)
<b>Segmentation binaire + <i>Gesamtschule</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rhénanie-Palatinat</li> <li>- Brême</li> <li>- Brandebourg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hambourg</li> <li>- Schlesvig-Holstein</li> <li>- Saxe</li> <li>- Sarre (CDU/FDP/Verts)</li> </ul>
<b>Maintien de la segmentation ternaire mais adoption de mesures qui la sapent</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rhénanie du Nord Westphalie : égalisation de la durée des différentes formations des enseignants en <i>Hauptschule</i>, <i>Realschule</i> et <i>Gymnasium</i></li> <li>- Bade-Wurtemberg : regroupement des <i>Hauptschulen</i> et des <i>Realschulen</i> sous forme d'expérimentations ; remplacement des <i>Hauptschulen</i> par les <i>Werkrealschulen</i></li> <li>- Basse-Saxe : introduction de la <i>Oberschule</i>, qui scolarise ensemble les élèves, en parallèle de la <i>Gesamtschule</i></li> <li>- Bavière (CSU)</li> <li>- Hesse</li> </ul>
<b>Segmentation ternaire</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saxe-Anhalt</li> <li>- Thuringe</li> <li>- Berlin</li> <li>- Mecklenbourg Poméranie occidentale</li> </ul>

Source : Entretiens et lois scolaires des régions.

documenté pourrait être une étape vers le bas, ou vers le haut. En ce sens, elle ne dispense pas de l'examen des processus par lesquels les relations de compétition entre les régions peuvent être expliqués. On s'intéresse donc ici non pas au transfert des politiques (Dolowitz et Marsh, 2000), mais à ce qui se situe en amont du transfert, c'est-à-dire aux conditions politiques et aux processus par lesquels les gouvernements régionaux en viennent à décider de « transférer » certaines politiques. De plus, compte tenu des changements de politique adoptés par les régions en France et en Allemagne, qui ne sont pas investis d'une forte légitimité préexistante, mais font au contraire l'objet de vives discussions publiques, tout particulièrement dans le cas allemand, on n'utilise pas non plus la notion d'isomorphisme mimétique (DiMaggio et Powell, 1983), qui aurait pu *a priori*, contribuer à l'explication. Plus généralement, c'est l'expansion ou la stabilisation des compétences des régions et leur réélection qui est en jeu dans les cas étudiés, ce qui n'est pas réductible aux enjeux de légitimation qui sont au centre de cette notion. C'est pourquoi nous nous concentrons sur les théories de la compétition interrégionale. Nous présentons et discutons empiriquement les modèles de la course vers le haut et vers le bas successivement, ce qui amène à les rejeter.

#### *La course vers le bas contredite*

Le modèle de la course vers le bas est probablement le plus réputé et le plus utilisé quand il s'agit de comprendre la compétition horizontale entre les régions. L'idée générale est que les gouvernements infranationaux sont en compétition pour attirer les capitaux et pour éviter les coûts associés à la protection et à l'assistance sociale (Peterson, 1995). Ces dynamiques se traduisent par une course vers le bas des coûts liés à l'implantation des investissements, des dépenses sociales et de l'offre de protection sociale. Ce modèle s'inscrit dans le corpus plus vaste des théories du fédéralisme fiscal, qui viennent conforter (Kirchgässner, 2001), ou nuancer ces conclusions (Rodden, 2003 ; Wellisch, 2000). La « course vers le bas » repose sur un certain nombre d'hypothèses classiques de ce corpus : en particulier l'idée que les électeurs votent « avec leurs pieds », c'est-à-dire se déplacent en fonction de l'offre de politique publique des gouvernements infranationaux (Tiebout, 1956), et que cela a pour effet que les gouvernements infranationaux proposent des paniers de biens différenciés d'un territoire à un autre, qui correspondent aux préférences de leurs électeurs (Oates, 1972).

Certains ont insisté sur l'irréalisme de ces hypothèses (Wilson, 1996). Plus précisément, Kathryn Harrison développe une analyse des conditions politiques dans lesquelles la course vers le bas opère, et elle montre qu'il est très peu probable qu'elles soient réunies dans le cas des

politiques d'éducation (Harrison, 2006a). La crédibilité de la menace de relocalisation de l'entreprise concernée, qui dépend des coûts et des bénéfices qui y sont associés, les effets de la relocation de l'entreprise, qui varie selon son importance économique pour le gouvernement infranational, et le coût d'opportunité à changer de politique publique sont les conditions principales. Or, compte tenu du coût de l'immobilier et des questions d'emploi, il est très peu probable que les individus déménagent d'une région à une autre à cause des politiques d'éducation. De plus, l'une des affirmations centrales du modèle de la course vers le bas est que les prestations sociales et les dépenses sociales sont décroissantes, de manière progressive, jusqu'à atteindre le niveau le plus bas possible, fixé par l'État central ou par les préférences des électeurs. La première partie a documenté, dans le cas français, l'introduction de nouvelles mesures d'action publique qui viennent s'ajouter aux dispositifs déjà existants et qui offrent des prestations supplémentaires. Dans le cas allemand, les réformes de la structure des systèmes scolaires n'affectent pas le niveau des prestations sociales, puisque c'est l'organisation de la formation, et non la quantité de formation, qui est concernée par les réformes. Pour ce qui est de l'évolution des dépenses, elle ne marque aucune tendance à la baisse. En France, les dépenses régionales d'éducation par élève ont augmenté nettement entre 1986 et 1995 de 130 à 800 euros par lycéen, puis se sont stabilisées autour de 740 euros dans les années suivantes (Direction générale des collectivités territoriales, 1987–1998, 1999–2010 ; Ministère de l'Éducation nationale, 1986–2010). En Allemagne, les dépenses régionales d'éducation par élève étaient stables dans la deuxième moitié des années 1990, puis ont augmenté fortement à partir de 2000 (Statistisches Bundesamt, 2009). Par conséquent, sur la base de ces divers éléments, le modèle de la course vers le bas peut être rejeté car il ne permet pas de rendre compte des cas français et allemand.

#### *L'État central et l'absence de course vers le haut*

La course vers le haut se concentre, sur les dynamiques verticales de la compétition entre les régions. Elle consiste pour l'État central à stimuler la compétition entre les régions « *usually as a device to co-ordinate or control regional policies* » (Benz, 2007 : 425), en encadrant la compétition par des standards qu'il détermine. Cette « compétition de politiques publiques » a pour objectif la réalisation de meilleures pratiques, et c'est en ce sens qu'elle est une course vers le haut. Elle fonctionne comme « *a soft kind of coordination and control from above* » (Benz, 2007 : 428), alors même que l'État central n'a besoin ni d'allouer des ressources importantes ni de disposer de compétences formelles de politiques publiques pour organiser cette forme de compétition. « *What*

*is important is to set up rules for a contest, to establish structures of communication and to define standards and procedures for comparative evaluation* » (Benz, 2007 : 427).

Dans le cas allemand, Arthur Benz étudie spécifiquement le cas de la politique d'éducation, dans le contexte de la publication des résultats de l'enquête PISA, et il montre que si l'État central a bien tenté d'instaurer ce type de relations de compétition entre les régions, il a échoué à les développer effectivement (2007). Dans le cas français, depuis le milieu des années 1980, la lecture des lois de décentralisation opérée par les acteurs étatiques les a conduit à défendre une stricte division des tâches entre les activités pédagogiques, à la charge de l'État ou sous sa supervision (dans le cas des équipements pédagogiques), et les activités matérielles sur les bâtiments des lycées, à la charge complète des gouvernements régionaux (Dupuy, 2010 ; Van Zanten, 2006b). Plus exactement, les acteurs du ministère de l'Éducation nationale se sont mobilisés pour conforter leur monopole pédagogique en défendant leur capacité à définir les normes pour les équipements pédagogiques des lycées (les laboratoires de science, les machines et les outils, les équipements sportifs, etc.), équipements dont le financement est assuré par les gouvernements régionaux. Parallèlement, l'État est parvenu à se dégager des dimensions matérielles de la politiques d'éducation secondaire, en les confiant aux gouvernements régionaux et en leur laissant en assumer les implications financières (Dupuy, 2010). La conséquence est double : d'une part, par rapport aux régions, l'État circonscrit son rôle à celui de producteur de normes de sécurité et de standards relatifs aux équipements pédagogiques, qu'il ne parvient d'ailleurs qu'inégalement à faire appliquer (Dupuy, 2010). D'autre part, cette conception très stricte de la répartition du travail a conduit les services centraux de l'État à se désinvestir entièrement des autres versants des politiques régionales d'éducation, et à ne pas tenter, en particulier, d'y organiser, de manière directe ou indirecte, une compétition entre les régions autour de meilleures pratiques. Le désintérêt des acteurs de l'État pour les politiques conduites par les régions en dehors des équipements pédagogiques est particulièrement clair dans le cas des politiques d' « action éducative » étudiées ici. La Direction de l'évaluation, à la prospective et à la performance (D.E.P.P.) du ministère de l'Éducation nationale, qui organise les enquêtes et collecte les données ensuite utilisées par le ministère, ne dispose d'aucune donnée systématique sur ces politiques, n'a mis en place aucun dispositif de recueil, et se rabat sur la presse grand public pour obtenir des informations à leur sujet (Dupuy, 2010). On peut donc en conclure que dans le cas français, comme dans le cas allemand, le modèle de la course vers le haut ne parvient pas à rendre compte de la compétition interrégionale observée dans le domaine de l'éducation. On se tourne vers l'examen de la course vers le milieu.

### 3. La course vers le milieu des régions en France et en Allemagne

Green et Harrison soulignent que la course vers le milieu « *challenges the assumption implicit in both the economic and political science literatures that governments invariably compete – whether in response to threats of mobility or pressures for emulation of novel policies – either to outdo or undercut each other* » (Green et Harrison, 2006 : 3). On commence par la présentation de ce modèle de compétition interrégionale, et de l'amendement que l'on y ajoute, avant d'en venir à sa discussion empirique, centrée sur les entrepreneurs politiques et sur l'effet de démonstration tel qu'il se décline dans les deux pays.

#### *Une course vers le milieu*

Le modèle de la course vers le milieu a été récemment développé par David A. Green et Kathryn Harrison dans le cadre de l'étude des salaires minimum dans les provinces canadiennes (Green et Harrison, 2006 ; Harrison et Green, 2005). Ils montrent empiriquement que le salaire minimum dans une province suit les changements de la distribution des salaires non-qualifiés et celle des salaires minimum dans les autres provinces. Leur argument est que « *governments will tend to 'race to the middle' of the provincial minimum wage distribution in an attempt not to appear to be unfair* » (Green et Harrison, 2006 : 40). Plus généralement, le modèle de la course vers le milieu des gouvernements régionaux indique que dans les circonstances où les électeurs examinent les choix politiques effectués par les autres régions pour déterminer ce que leur gouvernement devrait faire ou évaluer ce qu'il a fait, et où des entrepreneurs comparent les politiques régionales les unes aux autres, les gouvernements régionaux peuvent avoir un intérêt à faire comme les autres, et à ne pas se démarquer, en adoptant des solutions moyennes par rapport aux politiques conduites dans les autres régions. Selon les domaines de politique publique et les conditions politiques en jeu, cet intérêt peut reposer sur la tentative des gouvernements régionaux de ne pas apparaître injustes (comme dans le cas étudié par Green et Harrison), le souhait de démontrer leur capacité à traiter d'un problème dans des circonstances où les solutions possibles sont discutées et controversées (dans ce cas, adopter des politiques similaires à celles des autres régions est protecteur), ou encore sur les préférences de leurs électeurs qui sont similaires à celles des électeurs des autres régions.

Théoriquement, ce modèle est dérivé de l'approche de la compétition par la comparaison (Besley et Case, 1995 ; Breton, 1996). De manière générale, l'idée est que les électeurs qui manquent d'information s'intéressent aux politiques conduites dans les autres provinces pour avoir un point de référence auquel comparer leurs propres élus et les poli-

tiques de leur région. La comparaison peut être soutenue, et quelquefois même initiée, par des entrepreneurs politiques. Les résultats de la compétition par la comparaison sont analytiquement indéterminés : selon ce que font les autres régions et selon ce que défendent les entrepreneurs politiques impliqués, des pressions vers le haut comme vers le bas peuvent être la résultante. De plus, les facteurs domestiques régionaux continuent à jouer sur l'élaboration des politiques publiques par chaque gouvernement, et l'analyse ne permet pas *a priori* de déterminer leur importance relative par rapport à l'effet de la compétition par la comparaison. Par rapport à ce modèle initial, la course vers le milieu précise donc l'intérêt en jeu pour les gouvernements régionaux lorsqu'ils se lancent dans la compétition.

Mais le modèle de la course vers le milieu laisse de côté les conditions dans lesquelles la compétition s'enclenche. Rien ne permet en effet de supposer que la mobilisation d'entrepreneurs politiques et le souhait des gouvernements régionaux de ne pas apparaître injustes, par exemple, suffisent à expliquer qu'ils se lancent dans la course. On pourrait au contraire supposer que les facteurs domestiques priment sur ces considérations, ce qui est en ligne avec ce que soutiennent Breton, Besley et Case. On suggère qu'une manière de rendre compte de l'enclenchement de la course vers le milieu est de prendre acte du fait que les relations horizontales entre les régions n'opèrent pas dans un *vacuum*, mais s'insèrent dans le cadre de relations intergouvernementales, et notamment des relations verticales entre les régions et l'État central. Dans ce cadre, les gouvernements régionaux utilisent leurs politiques publiques comme une stratégie pour maintenir ou accroître leur capacité à produire de l'action publique (Hepburn, 2010, chapitre 2). Dans certaines circonstances, la mise en œuvre de cette stratégie peut aller de pair avec un effet de démonstration, où les gouvernements régionaux visent à démontrer leur capacité de manière particulièrement visible et explicite à l'État et à leurs électeurs (Moreno et Trelles, 2005). Dans le cas original étudié par Moreno et Trelles, qui s'inscrit dans le cadre du fédéralisme asymétrique espagnol, la région andalouse va jusqu'à introduire une nouvelle politique publique, une politique de salaire minimum, pour montrer en acte au gouvernement fédéral sa capacité à prendre en charge cette responsabilité de politique publique, et ainsi revendiquer auprès du gouvernement fédéral qu'il lui attribue cette compétence, déjà détenue par certaines communautés autonomes (2005).

L'amendement que l'on propose au modèle de la course vers le milieu suggère que c'est lorsqu'un gouvernement régional adopte une stratégie visant à développer ou à stabiliser sa capacité à produire des politiques publiques qu'il peut être amené à se saisir des propositions des entrepreneurs politiques, et à se lancer dans une course vers le milieu avec les autres régions. Autrement dit, c'est dans ces conditions poli-

tiques que faire comme les autres régions peut s'avérer une manière d'atteindre l'objectif poursuivi, notamment parce que les politiques des autres régions sont reconnues comme efficaces par l'État et les électeurs, ou que faire comme les autres est une manière de se protéger dans une situation d'incertitude. Dans ce cadre, les relations compétitives entre les régions sont caractérisées par deux dimensions : une dimension verticale, où les gouvernements régionaux sont animés d'un objectif de démonstration auprès de l'État et/ou de leurs électeurs, qui procède à l'enclenchement des relations compétitives, et une dimension horizontale, où les régions, pour montrer qu'elles font ce qu'il faut adoptent des politiques similaires à celles des autres régions et tentent de s'y ajuster.

### *La mobilisation d'entrepreneurs politiques et la comparaison entre les régions*

Dans les deux cas étudiés, des entrepreneurs politiques se sont mobilisés en faveur de certaines politiques, en se fondant sur la comparaison des politiques régionales et en décernant de bons et de mauvais points aux différentes régions.

En France, il s'agit d'abord de l'une des deux principales associations de parents d'élèves, la Fédération des conseils de parents d'élèves (F.C.P.E.). La F.C.P.E. a d'abord été particulièrement active sur la question de la gratuité des manuels scolaires. Constatant que les coûts de la scolarité en lycée s'accroissaient d'année en année, l'échelon national de la F.C.P.E. a multiplié depuis les années 1990 les actions de *lobbying* auprès des parlementaires et du ministère de l'Éducation nationale. Mais celles-ci sont toujours restées sans succès. C'est donc faute de l'intervention de l'État que l'introduction de la gratuité des manuels scolaires par les régions l'a amené à considérer les politiques régionales comme pouvant contribuer à la gratuité réelle de la scolarité au lycée. Les échelons régionaux de l'association se sont alors fortement mobilisés pour inciter les conseils régionaux ne l'ayant pas fait à adopter ces mesures de gratuité. Les régions ayant mis en place les mesures les plus complètes de gratuité (la région Centre, par exemple) ont été présentées en exemple. Outre les arguments liés à la justification du principe de gratuité par lui-même, ils ont mis l'accent, dans leur documentation comme dans leurs interactions avec les acteurs politiques régionaux, sur la nécessité de respecter l'égalité territoriale de tous devant l'école, avec l'idée que ne pas introduire ces mesures de gratuité reviendrait à rompre l'égalité des élèves devant le système éducatif. La conséquence en était claire : ne pas les introduire amènerait les régions concernées à se situer en queue de peloton. Les relais régionaux de la F.C.P.E. se sont mobilisés de la même manière à propos des autres mesures d'action

éducative, l'aide à l'acquisition des équipements professionnels et le soutien aux voyages scolaires notamment.

Un autre groupe d'entrepreneur politique est intervenu depuis la fin des années 1990 en comparant les politiques d'action éducative : les groupes d'opposition au sein des assemblées régionales. Ils ont joué un rôle classique d'opposants, qui consiste à proposer de nouvelles mesures pour récolter les bénéfices liés à leur introduction, notamment le développement d'une nouvelle clientèle. Les groupes d'opposition ont comparé les dispositifs d'action éducative dans les différentes régions, et ont défendu la nécessité de les étendre à leur propre région. La logique argumentative est centrée sur la nécessité de ne pas se démarquer, de manière négative, et de ne pas paraître être une région insuffisamment concernée par la lutte contre les inégalités sociales à l'école. La directrice de la direction des lycées en Région Bretagne en poste au début des années 2000 souligne la pression que cet argument a fait subir à l'exécutif en place : « *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, exercent des pressions pour que ce que se fait là se fasse ici aussi* »<sup>5</sup>. Il en va de même en Basse-Normandie, comme l'indique la directrice en poste à la même période : « *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* »<sup>6</sup>.

En Allemagne, on observe aussi la mobilisation de plusieurs groupes d'entrepreneurs politiques qui utilisent la comparaison des politiques régionales pour promouvoir leurs mesures préférées. Le gouvernement fédéral est le premier d'entre eux. A partir de la publication des résultats de la première enquête P.I.S.A., il défend une révision générale de l'éducation en Allemagne. Dans de très nombreux articles de presse et déclarations gouvernementales, ces résultats sont interprétés par la Chancellerie et le ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche comme constituant la preuve de la défaillance des régions allemandes à organiser et faire fonctionner des systèmes scolaires performants. Dans un article publié en 2002 dans l'un des plus grands journaux allemands, le Chancelier Gerhard Schröder écrit ainsi : « (...) nous devons nous inquiéter sérieusement de savoir si le fédéralisme allemand de l'éducation ne s'est pas lui-même enterré (...). 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 »<sup>7</sup>. L'organisation fédérale de l'éducation, est donc explicitement désignée par le gouvernement fédéral comme la responsable des mauvais résultats de l'Allemagne, et les gou-

vernements régionaux, dans leur ensemble, sont jugés responsables et coupables de la situation. Pour y remédier, le gouvernement fédéral propose l'instauration d'un cadre national, qui conduirait à une revalorisation de son rôle dans les questions scolaires. Sous le titre de 'L'avenir de l'éducation', il introduit aussi des programmes incitatifs permettant de répondre à certaines des insuffisances pointées par P.I.S.A., et notamment pour encourager le passage à une nouvelle organisation de la journée d'école (sur une journée entière et non plus sur une demi-journée).

En outre, le débat se polarise autour de la question de la performance des systèmes scolaires segmentés de manière ternaire et de ceux où les *Gesamtschulen* sont plus développées. Ce débat est alimenté par deux résultats, apparemment contradictoires, de l'enquête P.I.S.A. La Finlande, où le système scolaire est unitaire, a obtenu les meilleurs résultats à l'échelle des pays de l'O.C.D.E., mais parmi les régions allemandes, c'est la Bavière, où la segmentation ternaire du système scolaire est particulièrement nette, qui se classe première. Une grande diversité d'entrepreneurs politiques se mobilise alors dans les différentes régions, en particulier les partis politiques, les syndicats enseignants, les maires des (petites) villes, les partenaires de coalition, les groupes d'opposition et les acteurs économiques. Qu'ils défendent le maintien de la segmentation ternaire ou sa révision, ces entrepreneurs politiques recourent à la comparaison interrégionale par la référence, positive ou répulsive, à certaines situations régionales, la Bavière en tout premier lieu.

Les entrepreneurs politiques en faveur de l'organisation ternaire du système scolaire insistent non seulement sur le fait que les élèves bavarois et du Bade-Wurtemberg, où la segmentation ternaire est forte, ont obtenu les meilleurs résultats aux différentes enquêtes P.I.S.A., mais aussi que les régions où une proportion importante d'élèves est scolarisée dans les *Gesamtschulen* sont en queue de classement, comme c'est le cas de Brême. Les entrepreneurs en faveur de la remise en cause de la segmentation ternaire soulignent, pour leur part, que les pays qui obtiennent les meilleurs résultats à P.I.S.A. sont caractérisés par des systèmes scolaires unifiés et sont aussi les moins inégalitaires socialement. À l'inverse, ils insistent sur le fait qu'en Bavière la performance scolaire va de pair avec une sélection sociale particulièrement élevée (Rotte et Rotte, 2007), et ils détaillent les discriminations que les enfants d'immigrés et issus des classes populaires subissent. Les deux groupes d'entrepreneurs ont donc développé une vision inversée du classement des régions. La particularité des entrepreneurs de la remise en cause de la segmentation ternaire est de développer des propositions concrètes de réforme des systèmes scolaires, pour améliorer à terme des performances des élèves et la justice sociale à l'école. Ces propositions s'appuient souvent sur les contri-

butions de spécialistes en science de l'éducation (Dupuy, 2010). *A contrario*, les entrepreneurs de la répartition ternaire adoptent une posture largement défensive, où le maintien du *statu quo* prime. Des entrepreneurs politiques peuvent donc être identifiés dans les deux pays qui développent des comparaisons et identifient les solutions à adopter pour être en tête ou ne pas se démarquer, et celles qui, au contraire, les conduiront en queue de peloton.

### *L'effet de démonstration des régions*

Les mobilisations des entrepreneurs politiques s'insèrent dans un contexte caractérisé par certaines relations entre les régions et l'État central, où les régions utilisent leur action publique pour démontrer à l'État et à leurs électeurs leur capacité à assumer leurs responsabilités éducatives, et ainsi stabiliser la répartition des compétences.

En France, la décentralisation est advenue dans un contexte marqué, d'une part, par la création d'institutions régionales à partir d'organismes administratifs et, d'autre part, par l'absence d'identités régionales (à quelques exceptions près comme la Bretagne ou la Corse) sur lesquelles les nouvelles institutions auraient pu s'asseoir pour se développer. L'action publique, et la capacité à produire des politiques publiques, ont donc été essentielle dans la constitution progressive d'une capacité politique des régions (Pasquier, 2004) et d'un pouvoir régional (Pasquier, 2012), c'est-à-dire, plus fondamentalement, d'une institutionnalisation des régions (Dupuy et Le Galès, 2005 ; Le Galès, 2008) par sédimentation de leur action publique (Dupuy, 2010, conclusion générale). L'une de ses expressions est le développement de politiques publiques en dehors des compétences formelles dont les gouvernements régionaux sont chargés (Mériaux, 2005). Pour ce qui est du secteur de l'éducation plus généralement, l'attribution de compétences aux gouvernements régionaux a suscité dès le début des années 1980 des contestations très fortes de la part des enseignants et de leurs syndicats, et au sein de l'administration du ministère de l'Éducation nationale (Hatzfeld, 1991 ; Simon, 1992). La remise en question du « *principe d'homogénéité culturelle* » (cité par Hatzfeld, 1991 : 27), celle du service public et de ses valeurs d'égalité, étaient les conséquences redoutées de l'implication des collectivités et des élus dans les questions d'éducation. Dans ce contexte, l'une des stratégies des gouvernements régionaux, dans un objectif de *region-building* et de conquête électorale, a été d'utiliser leur capacité à produire de l'action publique afin de démontrer leur capacité à mettre en œuvre les principes centraux du système éducatif français, en l'occurrence : la promotion de l'égalité sociale à l'école, et l'égalité territoriale de l'offre et des services éducatifs. Autrement dit, leur stratégie a précisément été de prouver à leurs

opposants qu'ils contribuaient à la réalisation de ces principes qu'on les accusait d'attaquer et, pour certains gouvernements régionaux, de montrer que l'État n'avait pas fait aussi bien qu'il l'affirmait en la matière et que les régions étaient capables de faire mieux. C'est là que joue la politisation des questions d'éducation en France, qui distingue les régions qui veulent faire aussi bien que l'État, et celles qui veulent faire mieux et différencier leur action publique. A la fin des années 1990, les gouvernements régionaux se sont ancrés dans le paysage français, mais l'institution régionale reste sujette à de nombreuses contestations, dont la principale l'accuse de remettre en cause l'égalité. Après s'être concentrés sur le versant patrimonial de leurs compétences éducatives, les gouvernements régionaux ont ainsi commencé à développer des mesures d'action éducative, centrées sur l'égalité de tous les élèves à l'école. Cette justification est mise en avant par l'ensemble des régions, grandes et petites, riches et pauvres, gouvernées à droite comme à gauche. La présentation des dispositifs d'action éducative est toujours centrée sur leur contribution à la concrétisation de l'égalité de tous à l'école. Ces prises de position des gouvernements régionaux font écho à des préoccupations du ministère de l'Éducation nationale, croissantes depuis le milieu des années 1970, relatives à la réalisation effective de l'égalité sociale et de l'égalité territoriale à l'école (Morel, 2002 ; Van Zanten, 2006a). À partir de la fin des années 1990, l'effet de démonstration s'articule donc autour de la capacité des gouvernements régionaux à prendre en charge l'égalité sociale à l'école, un principe central du système scolaire français.

En Allemagne, l'histoire des politiques d'enseignement secondaire est ponctuée par les débats et les conflits sur la répartition des compétences entre les régions et le gouvernement fédéral (Anweiler, 2005, 2007 ; Raschert, 1980). La politique d'éducation est de la responsabilité des régions, mais le gouvernement fédéral, depuis l'immédiat après-guerre, a tenté à de nombreuses reprises d'obtenir une révision de la répartition des compétences. Mais à l'exception de la compétence de planification scolaire, partagée avec les régions, qu'il obtient en 1969 à la faveur de la réforme constitutionnelle, et dont les régions sont parvenues à réduire l'exercice à de seules expérimentations scolaires, ses tentatives sont restées sans succès (Dupuy, 2010). A partir des années 1980, l'enseignement secondaire est passé au second plan des préoccupations du gouvernement fédéral, et la réunification ne vient pas changer durablement cette situation (Münding, 1995). En revanche, la publication des résultats de la première enquête P.I.S.A. en 2001 relance les mobilisations du gouvernement fédéral, dans un contexte particulier à plusieurs égards. D'abord, depuis 1969 et l'instauration de tâches partagées par le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux, l'éducation secondaire est progressivement devenue la seule compétence en propre que

les régions détiennent (Schmidt, 1994). Ainsi, à l'orée du XXI<sup>ème</sup> siècle, les gouvernements régionaux allemands se trouvent dans une situation où le socle de leur souveraineté, leurs compétences en matière éducative et culturelle (la souveraineté culturelle ou *Kulturhoheit*), se trouve directement attaquée par le gouvernement fédéral, d'une manière sans précédent depuis les années 1950. Ensuite, le contexte est aussi marqué par une médiatisation inédite des questions d'éducation. Les résultats de l'enquête P.I.S.A ont provoqué un véritable choc en Allemagne. A l'exception du milieu des années 1960 en effet, les politiques d'éducation ont en effet été développées « *sans discussions éducatives* » (Ellwein, 1998 : 87 ; Fränz et Schulz-Hardt, 1998). Les discussions ont jusqu'ici été circonscrites à une publicité partielle 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. « L'opinion publique » et les médias ne sont habituellement pas acteurs des discussions éducatives. La situation à partir du début des années 2000 est donc radicalement distincte de ce que l'on observait jusqu'à la fin des années 1990.

Dans ces circonstances, les régions ont utilisé leur capacité à produire de l'action publique pour tenter de contrer les tentatives du gouvernement fédéral d'œuvrer à une redistribution des compétences en matière d'enseignement secondaire, et ainsi sécuriser l'actuelle répartition des compétences. Cette utilisation prend deux formes. La première est la coordination de certaines dimensions de leurs politiques, de manière volontaire, au sein de la Conférence des ministres de l'éducation. Cette conférence, dès sa création, s'est donnée pour objectif de défendre l'organisation fédérale de l'éducation contre le gouvernement fédéral (Fränz et Schulz-Hardt, 1998). Un cas récent est l'introduction de standards éducatifs à partir de 2004 pour tous les types d'école, et pas uniquement le *Gymnasium*, comme cela avait été le cas auparavant. Ces standards portent sur les compétences que les élèves doivent avoir acquis à la fin de chaque année, alors que les standards existants portaient uniquement sur les exigences pour les examens à la fin du *Gymnasium*. La forte rupture avec les standards antérieurs illustre l'ampleur de la crise à laquelle les régions étaient confrontées. La deuxième utilisation est la réforme des dimensions incriminées de la politique d'enseignement secondaire, par chacune des régions, sans que ces changements ne soient coordonnés. C'est cette utilisation que l'on a observée dans le cas de la réforme des systèmes scolaires, où les gouvernements régionaux ont tous, à l'exception de la Bavière et de la Hesse, introduit des réformes substantielles de la structure des systèmes scolaires. L'effet de démonstration s'articule en Allemagne autour de la défense de la capacité des régions à organiser des systèmes scolaires justes et de qualité.

## Conclusion

La combinaison de la mobilisation des entrepreneurs politiques, qui ont comparé et classé les régions, et de l'effet de démonstration poursuivi par les gouvernements régionaux français et allemands dans des conditions politiques où leur capacité à assumer leurs responsabilités de politique publique est discutée ou vivement contestée, produit la course vers le milieu. Un ajustement progressif des politiques régionales s'observe en effet autour d'une voie moyenne après l'introduction de mesures innovantes par certaines régions dans le cas français. Dans le cas allemand, l'adoption de réformes de la segmentation ternaire des systèmes scolaires par les premières régions réformatrices a conduit à réduire le champ des réformes possibles pour les autres régions, et les a amené à ajuster leurs réformes autour d'un modèle similaire.

Adopter des politiques qui sont similaires à celles des autres régions permet aux gouvernements régionaux d'éviter le blâme des électeurs et de l'État central et de répondre à leurs critiques. En France, l'intérêt de chaque gouvernement régional à faire comme les autres tient à la tension entre l'introduction de mesures qui soutiennent l'égalité sociale des chances à l'école et la remise en cause de l'égalité territoriale si seules certaines régions adoptent ces mesures. Puisque la poursuite de l'égalité est au cœur de l'effet de démonstration poursuivi par les régions, et compte-tenu des mobilisations des entrepreneurs politiques, les gouvernements régionaux, y compris ceux qui y étaient *a priori* le plus défavorables, se trouvent contraints à ne pas se démarquer et à les introduire aussi de la même manière que les autres l'ont fait. En Allemagne, l'intérêt des régions à faire comme les autres tient à la forte incertitude qui caractérise la situation politique : face aux attaques sans précédent du gouvernement fédéral et de la médiatisation des débats, adopter une voie moyenne de réforme protège les gouvernements régionaux, y compris ceux qui sont le moins favorables à cette solution pour des raisons partisans.

La course vers le milieu des régions françaises et allemandes n'opère pas systématiquement, malgré la mobilisation d'entrepreneurs politiques. Dans le cas français, on peut penser que dans le nouveau contexte économique, où les marges de manoeuvre financières des régions ont diminué suite à l'acte II de la décentralisation et aux effets de la crise financière, il est moins probable que les régions introduisent de nouvelles mesures coûteuses. L'effet de démonstration prendra d'autres formes. Dans le cas de l'Allemagne, sans la polarisation partisane sur la structure des systèmes scolaires, et face à l'ampleur de la mobilisation du gouvernement fédéral et des autres entrepreneurs politiques, les régions auraient probablement coordonné leurs politiques au sein de la Conférence des ministres de l'Éducation, ce qui a été le cas pour des sujets moins polarisés sur le plan partisan (comme les standards).

Basé empiriquement sur les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne, l'article a donc examiné les apports explicatifs des théories de la compétition interrégionale. Ayant montré que ni le modèle de la course vers le bas, ni celui de la course vers le haut ne s'observent empiriquement, l'article montre que c'est une course vers le milieu qui s'enclenche entre les régions. Elle conduit à une forte similarité du changement des politiques régionales, et au choix d'une voie moyenne des réformes. Mais cette course vers le milieu n'est pas uniquement le fruit de dynamiques horizontales entre les régions, que des entrepreneurs politiques mettent en compétition par les classements qu'ils opèrent. Elle est aussi le produit de dynamiques verticales, caractérisées par des situations où les gouvernements régionaux utilisent leur action publique pour démontrer à l'État central et à leurs électeurs leur capacité à assumer leurs responsabilités de politique publique.

## Notes

- 1 Pour une exception notable dans le cas allemand, voir (Benz, 2007).
- 2 Les entrepreneurs politiques 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).
- 3 Les régions Bretagne, Centre, Limousin, Bourgogne, Nord Pas de Calais, Provence Alpes Côte d'Azur et Basse-Normandie ont été étudiées. Elles ont été choisies pour représenter la diversité des politiques régionales d'enseignement secondaire en France, sur la base d'une typologie permettant de classer les régions selon les politiques conduites par les gouvernements régionaux et l'état des situations de l'enseignement secondaire au moment de la décentralisation. 40 entretiens ont été conduits.
- 4 Il s'agit des régions Rhénanie du Nord Westphalie, Rhénanie Palatinat et Bade-Wurtemberg. Leur choix repose sur plusieurs éléments : le type de systèmes scolaires au début des années 2000, le(s) parti(s) au pouvoir dans les années 2000 et une caractérisation générale de la domination d'un parti ou l'autre, ou pas, dans les 40 dernières années. 21 entretiens ont été réalisés.
- 5 Entretien conduit en mai 2007.
- 6 Entretien conduit en mai 2007.
- 7 Article paru dans *Die Zeit*, n°27/2002.

## References

- Anweiler, Oskar. 2005. «Bildungspolitik». Dans *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 7: Bundesrepublik Deutschland 1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform*, dir. Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung und Bundesarchiv. Baden Baden : Nomos Verlag, 565–600.
- Anweiler, Oskar. 2006. «Bildungspolitik». Dans *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 5: Bundesrepublik Deutschland 1966–1974, Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs*, dir. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv et Hans Günther Hockerts. Baden Baden : Nomos Verlag, 709–753.
- Anweiler, Oskar. 2007. «Bildungspolitik». Dans *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 11: Bundesrepublik Deutschland 1989–1994, Sozialpolitik in*

- Zeichen der Vereinigung*, dir. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv et Gerhard A. Ritter. Baden Baden : Nomos Verlag, 861–900.
- Avenarius, Hermann et al. (dir.). 2003. *Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde*. Opladen: Leske + Budrich.
- Barone, Sylvain. 2008. *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*. Thèse de doctorat, Université Montpellier 1.
- Baumert, Jürgen et al. (dir.). 2003. *PISA 2000: Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen : Leske + Budrich.
- Benz, Arthur. 2007. «Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism: New Modes of Multi-Level Governance in Germany». *Regional and Federal Studies*. 17 (4) : 421–436.
- Besley, Timothy et Anne Case. 1995. «Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting and Yardstick Competition». *The American Economic Review*. 85 (1) : 22–45.
- Breton, Albert. 1996. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Cole, Alistair. 2008. *Governing and Governance in France*. Cambridge/New York : Cambridge University Press.
- Cour des comptes. 1995. *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.
- Deutscher Bildungsrat. 1968. *Die Gliederung des deutschen Schulwesens. Analytische Darstellung und Gesichtspunkte zu seiner weiteren Entwicklung, Gutachten und Studien der Bildungskommission*. Stuttgart : Ernst Klett Verlag.
- DiMaggio, Paul J. et Walter Powell. 1983. «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields». *American Sociological Review*. 48 (2) : 147–160.
- Direction générale des collectivités territoriales. 1987–1998. *Les finances régionales*. Ministère de l'Intérieur: Service des statistiques, des études et des techniques locales.
- Direction générale des collectivités territoriales. 1999–2010. *Les finances des régions*. Ministère de l'Intérieur : Collection statistiques et finances locales.
- Dolowitz, David P. et David Marsh. 2000. «Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making». *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 13 (1) : 5–24.
- Dupuy, Claire. 2010. *Politiques publiques, territoires et inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969–2004)*. Thèse de doctorat, Sciences Po Paris et Université de Milan-Bicocca.
- Dupuy, Claire. 2011. «Y a-t-il de la politique dans les politiques régionales d'éducation ?». Dans *Les politiques régionales en France*, dir. Barone, Sylvain. Paris : La Découverte - PACTE, 65–83.
- Dupuy, Claire et Patrick Le Galès. 2005. «The Impacts of Regional Governments». Dans *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, dir. Greer, Scott L. Basingstoke : Palgrave MacMillan, 116–138.
- Ellwein, Thomas. 1998. «Die deutsche Gesellschaft und ihr Bildungswesen. Interessenartikulation und Bildungsdiskussion». Dans *Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Band VI: 1945 bis zur Gegenwart. Erster Teilband: Bundesrepublik Deutschland*, dir. Führ, Christoph et Carl-Ludwig Furck. München : C.H. Beck, 87–109.
- Fränz, Peter et Joachim Schulz-Hardt. 1998. «Zur Geschichte der KMK 1948–1998». Dans *Einheit in der Vielfalt. 50 Jahre KMK, 1948–1998*, dir. Sekretariat der KMK. Neuwied u.a. : Luchterhand, 177–227.
- Gallego, Raquel, Ricard Gomà et Joan Subirats. 2005. «Spain, from State Welfare to Regional Welfare». Dans *The Territorial Politics of Welfare*, dir. McEwen, Nicola et Luis Moreno. London/New York : Routledge, 103–126.

- Green, David A. et Kathryn Harrison. 2006. «Racing to the Middle: Minimum Wage Setting and Standards of Fairness». *Available at SSRN*: <http://ssrn.com/abstract=898695> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.898695>.
- Gunlicks, Arthur. 2003. *The Länder and German Federalism*. Manchester/New York : Manchester University Press.
- Harrison, Kathryn. 2006a. «Provincial Interdependence : Concepts and Theories». Dans *Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation*, dir. Harrison, Kathryn. Vancouver/Toronto : UBC Press, 1–23.
- Harrison, Kathryn (dir.). 2006b. *Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation*. Vancouver/Toronto : UBC Press.
- Harrison, Kathryn et David Green. 2005. «Races to the Bottom vs. Races to the Middle: Minimum Wage Setting in Canada». Dans *Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation*, dir. Harrison, Kathryn. Vancouver : UBC Press, 193–228.
- Hatzfeld, Hélène. 1991. «La décentralisation du système éducatif : les régions à l'épreuve». *Politiques et management public*. 9 (4) : 23–49.
- Hepburn, Eve. 2010. *Using Europe : Territorial Party Strategies in a Multi-level System*. Manchester/New York : Manchester University Press.
- Keating, Michael et Nicola McEwen. 2005. «Introduction: Devolution and Public Policy in Comparative Perspective». *Regional and Federal Studies*. 15 (4) : 413–421.
- Kirchgässner, Gebhard. 2001. «The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence». *University of St. Gallen Discussion Paper No 2001/15. CESifo Working Paper Series, N. 617*.
- KMK (dir.). 1973; 2009. *Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen*. Bonn : Statistische Veröffentlichungen der KMK, Sekretariat der KMK
- Le Galès, Patrick. 2008. «The Ongoing March of Decentralization within the Post-Jacobin State». Dans *Changing France. The Politics that Markets Make*, dir. Culpepper, Pepper D., Peter A. Hall et Bruno Palier. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 198–219.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe et Arjan Schakel. 2008. «Regional Authority in 42 Countries, 1950–2006: A Measure and Five Hypotheses». *Regional and Federal Studies*. 18 (2/3) : 111–181.
- Mathias, Jörg. 2005. «Welfare Management in the German Federal System. The Emergence of Welfare Regions?». Dans *The Territorial Politics of Welfare*, dir. Moreno, Luis et Nicola McEwen. London/New York : Routledge, 62–84.
- McEwen, Nicola et Luis Moreno (dir.). 2005. *The Territorial Politics of Welfare*. London/ New York : Routledge.
- Mériaux, Olivier. 2005. «Le débordement territorial des politiques sectorielles». Dans *L'action publique et la question territoriale*, dir. Douillet, Anne-Cécile et Alain Faure. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 27–32.
- Ministère de l'Éducation nationale. 1986–2010. *Base commune de pilotage*.
- Moore, Carolyn, Wade Jacoby et Arthur B. Gunlicks. 2008. «Introduction: German Federalism in Transition?». *German Politics*. 17 (4) : 393–407.
- Morel, Stéphanie. 2002. *École, territoires et identités. Les politiques publiques françaises à l'épreuve de l'ethnicité*. Paris : L'Harmattan.
- Moreno, Luis et Carlos Trelles. 2005. «Decentralization and Welfare Reform in Andalusia». *Regional and Federal Studies*. 15 (4) : 519–535.
- Münding, Albert. 1995. «Die Kultusministerkonferenz im Prozess der deutschen Einigung». *Deutschland Archiv*. 5 : 507–515.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Pasquier, Romain. 2004. *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Pasquier, Romain. 2012. *Le Pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Paris : Presses de Sciences Po.

- Peterson, Paul E. 1995. *The Price of Federalism*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Pinson, Gilles. 2010. «France». Dans *Changing Government Relations in Europe. From Localism to Intergovernmentalism*, dir. Goldsmith, Michael J. et Edward C. Page. London : Routledge, 68–87.
- Raschert, Jürgen. 1980. «Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus. Die Entwicklung der Länderübergreifenden Planung und Koordination des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland». Dans *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen. Band 1: Entwicklungen seit 1950*, dir. Projektgruppe Bildungsbericht am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung. Stuttgart : Klett-Cotta, 101–215.
- Ravinet, Pauline. 2004. «Fenêtre d'opportunité». Dans *Dictionnaire des politiques publiques*, dir. Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet. Paris : Presses de Sciences Po, 217–225.
- Rodden, Jonathan. 2003. «Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government». *International Organization*. 57: 695–729.
- Rotte, Ralph et Ursula Rotte. 2007. «Recent Education Policy and School Reform in Bavaria: A Critical Overview». *German Politics*. 1 (2) : 292–313.
- Schmidt, Manfred G. 1980. *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*. Frankfurt/New York : Campus Verlag.
- Schmidt, Manfred G. 1994. *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*. Hagen : FernUniversität–Gesamthochschule Hagen.
- Simon, Jacky. 1992. «La décentralisation du système éducatif – six ans après». *Savoir*. 4 (2) : 223–237.
- Statistisches Bundesamt. 2009. Bildungsausgaben. Ausgaben je Schüler/-in in 2006, Consulté le 04/26/2010.
- Stern, Jutta. 2000. *Programme versus Pragmatik. Parteien und ihre Programme als Einfluss- und Gestaltungsgrösse auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse*. Frankfurt am Main : Peter Lang.
- Swenden, Wilfried. 2006. *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*. New York : Palgrave Macmillan.
- Tiebout, Charles M. 1956. «A Pure Theory of Local Expenditures». *Journal of Political Economy*. 64 (5) : 416–424.
- Van Zanten, Agnès. 2006a. «La construction des politiques d'éducation. De la centralisation à la délégation au local». Dans *La France en mutation, 1980–2005*, dir. Culpeper, Pepper D., Peter A. Hall et Bruno Palier. Paris : Presses de Sciences Po, 229–263.
- Van Zanten, Agnès. 2006b. «La décentralisation vue d'en haut: y a-t-il une régulation centrale de la décentralisation dans le domaine de l'éducation ?». Dans *La décentralisation éducative en France*, dir. Van Zanten, Agnès. Paris : Rapport de recherche remis à l'ESEN, OSC, 176–211.
- Wellisch, Dietmar. 2000. *Theory of Public Finance in Federal State*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Wilson, John D. 1996. «Capital Mobility and Environmental Standards: Is There a Theoretical Basis for a Race to the Bottom?». Dans *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade* (Vol. 1), dir. Bhagwati, Jagdish N. et Robert P. Hudec. Cambridge, MA : MIT Press.
- Wincott, Daniel. 2006. «Social Policy and Social Citizenship: Britain's Welfare States». *Publius: The Journal of Federalism*. 36 (1) : 169–188.
- Wolf, Frieder. 2006. *Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation?* Berlin : LIT Verlag.