

# Les régions, mieux que l'État ?

*par Alice Mazeaud*

---

**Faut-il craindre la décentralisation ? En comparant les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne, Claire Dupuy montre que les régions cultivent, mieux que l'État, l'idéal d'égalité.**

---

Recensé : Claire Dupuy, *La régionalisation sans les inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne*. Presses universitaires de Rennes, 2017, 190 p., 20 €.

Ces dernières années, les régions ont occupé le devant de la scène européenne, réactualisant sans cesse le débat sur l'opportunité de la régionalisation et ses effets sur les inégalités territoriales. Les attentes à l'égard de la décentralisation sont en effet paradoxales. D'un côté, la raison d'être des politiques de décentralisation est de permettre l'émergence de politiques différentes d'un territoire à l'autre. De l'autre, la crainte d'un accroissement des inégalités territoriales est systématiquement brandie par les opposants à la décentralisation. La question est en effet sans doute autant politique que scientifique. Faut-il craindre que la décentralisation, et en particulier la régionalisation, creuse les inégalités territoriales ? L'État est-il le seul à même de soutenir et de défendre l'égalité territoriale ? L'attribution d'une capacité d'action publique aux gouvernements locaux se traduit-elle par le développement de politiques locales différentes ? Ou au contraire celles-ci tendent-elles à converger sur le plan de leur contenu ou de leurs effets ? C'est à cet ensemble de questions que s'attaque de front l'ouvrage de Claire Dupuy.

Issu d'une thèse de science politique soutenue en 2010 et récompensée par le prix de la Fondation Mattei Dogan, le livre procède à une analyse comparée de l'évolution dans le temps (des années 1970 aux années 2000) des politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne. Afin de tirer des conclusions générales sur les régions européennes, l'auteure a choisi

de comparer des régions ordinaires dans des systèmes nationaux contrastés, en s'intéressant à une politique – l'éducation – qui a été un enjeu discuté de la relation entre l'État et les régions. Ainsi, elle compare des régions en France, pays unitaire récemment décentralisé où les régions sont les dernières nées des collectivités territoriales et en Allemagne, État fédéral depuis l'unification allemande à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Les cas allemands et français diffèrent également en ce qui concerne la répartition des compétences dans le domaine de l'éducation. En France celle-ci est traditionnellement « une affaire d'État »<sup>1</sup>, et seules les compétences concernant la construction et l'entretien des lycées ont été décentralisées en 1983-84 tandis que l'État a gardé la compétence sur les programmes et les personnels enseignants. À l'inverse, en Allemagne, l'éducation est une compétence exclusive des régions.

En dépit de ces différences, Claire Dupuy souligne que les régions étudiées disposent d'une « capacité à prendre des décisions, à élaborer et à mettre en œuvre des politiques publiques et à agir dans différentes sphères politiques » qui n'est pas, ou seulement ponctuellement et partiellement, contrainte par l'État. L'ouvrage est découpé en quatre chapitres qui constituent autant d'étapes dans son raisonnement. Elle démontre d'abord que, contrairement au mythe largement entretenu, les États n'ont pas été les garants de l'égalité territoriale. Elle souligne ensuite qu'à partir des années 1980, les régions ont commencé à politiser l'action éducative mais selon des formes différentes d'un pays à l'autre (politisation partisane en Allemagne et politisation institutionnelle en France). Enfin, elle étudie les usages de cette capacité d'action dans le domaine éducatif en s'intéressant aux politiques régionales conduites et au rôle joué par l'État, et montre que les régions ont plutôt cherché, en pratique, à cultiver leur similarité qu'à stimuler leurs différences.

## **Des politiques régionales paradoxalement plus égalitaires que celles de l'État**

À partir du dépouillement systématique d'archives administratives et d'entretiens semi-directifs, l'enquête documente ce qui constitue la thèse centrale de l'ouvrage : dans le secteur éducatif, les politiques régionales n'ont pas accru les inégalités, elles les ont, au contraire, réduites. La thèse peut surprendre, mais il faut préciser ici que par inégalités, l'auteure désigne les différences entre les politiques conduites dans chaque région. Dans le cas français, Claire Dupuy démontre que l'État n'a pas été, en pratique, le garant de l'égalité territoriale. En comparant dans le temps, et entre régions, l'évolution de l'état des bâtiments et des équipements dans les lycées, elle souligne que les inégalités territoriales se sont réduites après la décentralisation. Les régions ont massivement investi dans la remise en état des lycées que l'État avait assez largement délaissés puis ont développé des politiques d'action éducative, débordant

---

<sup>1</sup> Christian Nique, *Comment l'École devient une affaire d'État*, Paris, Nathan, 1991.

ainsi de leur compétence originelle. Dans le cas allemand, elle montre que l'État fédéral a bien tenté de faire valoir son rôle de garant de l'égalité des conditions de vie mais que les régions ont, avec succès, réussi à s'opposer à tout interventionnisme accru. Et pourtant, les inégalités ont aussi eu tendance à se réduire : les systèmes éducatifs, au départ très hétérogènes, ont convergé au fil du temps vers un modèle commun basé sur une segmentation binaire de l'offre scolaire (Gymnasium et un deuxième type d'école dont le nom peut varier d'une région à l'autre).

On voit ici à quel point le thème de l'égalité territoriale est au cœur du clivage entre centre et périphérie. Compte tenu des préférences des citoyens pour des politiques visant l'égalité – qui sont rappelées, chiffres à l'appui, tout au long de l'ouvrage – la référence à l'égalité territoriale est une ressource dans le rapport de forces entre État et régions. Cette ressource n'est pas seulement discursive ou symbolique, mais prend la forme d'une série d'opérations pratiques visant à analyser, à catégoriser ou à recenser les inégalités territoriales. Sur ce plan, la comparaison des deux pays est particulièrement féconde. Alors que l'État français est présumé garant de l'égalité territoriale, l'enquête souligne que les inégalités, pourtant criantes, entre les lycées d'une région à l'autre n'ont jamais été traitées par l'administration centrale alors que l'État avait toute compétence pour le faire. Cette inaction s'explique notamment par l'absence de données territorialisées et comparées. Ce sont les régions qui, au moment de la décentralisation, ont cherché à quantifier les disparités, ce qui leur a permis de politiser la question pour en faire un argument dans la négociation sur les compensations financières du transfert de compétences. À l'inverse, l'État allemand a très tôt cherché à politiser la question des inégalités dans l'organisation des systèmes scolaires afin de revendiquer une coordination renforcée des politiques régionales, voire une redistribution des compétences à son profit. Au début des années 2000, après plusieurs échecs, le gouvernement fédéral a finalement opportunément utilisé la publication de l'enquête PISA qui soulignait la différence de résultats d'une région à l'autre, sans parvenir toutefois à reprendre la main sur les politiques régionales. Ainsi, tout au long de l'ouvrage, on perçoit à quel point la comparaison interrégionale mais aussi internationale est autant un enjeu scientifique qu'un enjeu politique. La convergence des politiques régionales n'est pas le produit d'une contrainte institutionnelle et normative mais un effet des stratégies de comparaison et d'imitation. Claire Dupuy conclut ainsi que, dans le secteur éducatif au moins, l'exercice de la capacité d'action par les régions se traduit par une « course vers le milieu » visant à éviter toute différenciation de leur action publique par comparaison avec les autres.

## **La politique des politiques régionales**

Sur le plan méthodologique, on peut regretter que l'analyse demeure relativement désincarnée, laissant peu de place à une sociologie des acteurs régionaux, et en particulier des

élus et de leurs collaborateurs, et cela en dépit des données disponibles<sup>2</sup>. On aimerait savoir comment, dans quels espaces, selon quelles modalités s'organisent les relations entre les acteurs régionaux et centraux d'une part et les relations entre les acteurs régionaux et les citoyens, organisés ou non, d'autre part. Le choix de procéder à une comparaison dans le temps de plusieurs régions dans deux systèmes nationaux trouve ici sa limite. En réduisant sans doute exagérément la complexité sociale, tant sur le plan sectoriel que territorial, on aboutit peut-être à des conclusions trop univoques. Par exemple, en France, si les signes de convergence des politiques régionales d'éducation sont nombreux, ce qui peut inciter à conclure à l'absence de politisation partisane, il est néanmoins difficile de ne pas considérer la spécificité de la configuration du début des années 2000 au cours de laquelle de nombreuses régions conquises par la gauche ont tenté de se constituer en « laboratoire », voire en « rempart » à la politique conduite par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. En outre, l'absence de variable partisane significative ne signifie pas qu'au sein des régions il n'y ait pas eu d'affrontements politiques, voire partisans. Mais l'auteure accorde trop peu de place aux acteurs et aux dynamiques localisées de l'action publique régionale pour pouvoir les saisir. Or, cette politisation demeure difficile à analyser sans prendre au sérieux le travail politique opéré par les acteurs politiques régionaux, derniers nés de la décentralisation et encore relativement méconnus de leurs électeurs, pour tenter de se légitimer grâce à leurs politiques ; travail qui informe aussi les dispositifs concrets de l'action publique (Budget participatif des lycées, usage des chèques). Du reste, d'autres travaux plus monographiques<sup>3</sup> ont montré comment les acteurs locaux et en particulier régionaux avaient, en particulier à partir des années 2000, fortement investi les compétences à leur disposition, en particulier dans le secteur éducatif, pour tenter de marquer politiquement l'action conduite et les constituer en enjeu de la compétition politique régionale. Tout l'enjeu scientifique est de savoir comment et avec quels effets. De ce point de vue, la lecture de l'ouvrage de Claire Dupuy nous conduit à prolonger le débat devenu classique sur les mérites respectifs de la comparaison et de l'analyse territorialisée de l'action publique<sup>4</sup>

On peut surtout s'interroger sur la limite de la comparaison proposée par l'auteure. Compare-t-elle vraiment les mêmes politiques ? Les politiques éducatives des régions allemandes déterminent le financement, l'organisation du système scolaire, le contenu pédagogique, ou encore la formation et le recrutement des enseignants. Elles structurent donc l'ensemble de la politique éducative et influencent directement le destin scolaire et social des

---

<sup>2</sup> Voir par exemple Sébastien Gardon, Eric Verdier, « L'organisation du gouvernement dans les conseils régionaux », in Didier Demazière et Patrick Le Lidec (Dir.), *Les mondes du travail politique : les élus et leurs entourages*, Rennes, PUR, p. 109-124 ; Aurélia Troupel « Les élus font-ils aussi la région ? Perspectives et rétrospectives à partir des élus régionaux de 2015 », in Tudi Kernalegenn, Romain Pasquier, dir., *30 ans de démocratie régionale*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2018.

<sup>3</sup> Pour ce qui concerne le secteur de l'Éducation, voir par exemple Yves Duterq, « Comment une collectivité territoriale se saisit de la décentralisation de l'Éducation » in Yves Duterq (dir.), *Les nouvelles régulation des politiques d'éducation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005 119-130 ; Alice Mazeaud, « Produire la demande lycéenne : le budget participatif, instrument d'une politique régionale réactive aux besoins de la communauté lycéenne », *Politiques et management public*, 30/2, 2013, p.141-158 .

<sup>4</sup> Voir notamment David Guéranger « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres. Les études de l'intercommunalité et leur territoire », *Terrains & travaux*, vol. 21, no. 2, 2012, p. 23-36.

jeunes allemands. En France, ces dimensions, qui sont les plus structurantes de l'action éducative, restent la compétence exclusive de l'État ; compétence qu'il exerce activement comme le démontrent les réformes récentes du baccalauréat ou de l'accès à l'université, le dédoublement des classes, ou encore la scolarisation obligatoire dès trois ans. Les régions n'exercent leur compétence que sur la construction et l'entretien des bâtiments, les équipements et interviennent de manière volontaire pour développer des politiques d'action éducative (gratuité des livres ou des équipements, financements d'action culturelles). Si ces politiques ne sont pas négligeables sur le plan de la réussite scolaire et des conditions d'éducation des jeunes, elles sont clairement moins déterminantes, et donc mobilisatrices. Après 30 ans de décentralisation, on imagine encore mal un transfert du volet pédagogique dans les compétences des régions. Or, on peut raisonnablement penser qu'un tel transfert de compétences ferait émerger un clivage partisan quant à l'opportunité de conduire des politiques d'action éducative et quant aux modalités de celles-ci. De ce point de vue, même si l'ouvrage de Claire Dupuy montre bien qu'il faut relativiser la répartition formelle des compétences entre l'État et les régions, il est tout aussi évident que le secteur éducatif constitue un bon révélateur de l'écart qu'il y a entre un État fédéral comme l'Allemagne (ou fédéral de facto comme en Espagne) et un État unitaire décentralisé comme la France. Peut-on, dès lors, vraiment mettre sur le même plan les politiques éducatives des régions allemandes et celles des régions françaises, pour en déduire des formes distinctes de politisation ?

En dernière analyse, nous retrouvons la question très discutée actuellement des *policy feedbacks*, c'est-à-dire des effets-retours que ces politiques exercent sur les préférences des citoyens. L'auteure conclut en soulignant que les politiques régionales n'ont pas renforcé les inégalités territoriales, et qu'elles ont, au contraire, renforcé la légitimité des gouvernements régionaux auprès des citoyens. Au delà de la corrélation entre la démonstration documentée d'une capacité d'action régionale et celle, quantifiée, du soutien croissant de l'opinion à la régionalisation, on aimerait savoir comment la décentralisation redistribue des loyautés politiques, affecte la confiance politique et donc plus largement le rapport au politique des citoyens. C'est là l'objet d'une autre enquête que l'auteure a d'ailleurs entamée. Et cela confirme tout l'apport du travail de Claire Dupuy à la compréhension des rapports entre l'État et les gouvernements régionaux mais aussi des effets de la structuration d'une action publique multi-niveaux sur la légitimité politique.

Publié dans [lavidessidees.fr](http://lavidessidees.fr), le 26 septembre 2018.