



Régionalisation, politiques sociales et inégalités territoriales en Europe.

Une revue de la littérature.

Claire Dupuy

Centre d'études européennes de Sciences Po / Université Milan- Bicocca,

claire.dupuy@sciences-po.org

Working papers du Programme
Villes & Territoires

wppoleville@gmail.com

<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Résumé :

Dans nombre de pays européens caractérisés par une organisation centralisée de leurs institutions politiques a eu lieu depuis une vingtaine d'années des transferts de compétences politiques, administratives et financières aux niveaux sub-nationaux. Ces transferts ont notamment créé ou renforcé les régions comme échelons de gouvernement. La Grande-Bretagne, l'Espagne, la France et l'Italie font partie de ces cas intéressants de reconfiguration des équilibres de responsabilité de l'action publique. Nous nous concentrons ici sur les transferts de compétence de politique publique aux régions.

L'objet de ce texte est l'identification des corpus de littérature et des approches qui sont utiles pour penser les effets des politiques régionales décentralisées sur les inégalités entre les territoires régionaux. En nous appuyant sur une revue de modèles théoriques et analytiques, nous verrons que la littérature de science sociale ne fournit aucun modèle prédictif robuste et sans ambiguïté des effets de la décentralisation sur les inégalités entre les territoires (I). Les travaux portant sur les niveaux de prestation fournis par les politiques régionales (II), et sur la différenciation de l'action publique régionale (III) apportent quant à eux des éléments de compréhension, inscrits dans l'histoire des relations entre le niveau national et les échelons subnationaux, et dans la trajectoire de moyen ou de long terme de la politique publique considérée.

Pour citer ce document :

Dupuy, Claire, (2009). " Régionalisation, politiques sociales et inégalités territoriales en Europe. Une revue de la littérature ", Cahiers de recherche du Programme Villes & territoires, 2009/1, Paris, Sciences Po

Pour une version électronique de ce document de travail et des autres numéros des *Working papers du Programme Villes & territoires*, voir le site web <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Abstract:

Readers wishing to cite this document are asked to use the following form of words:

Dupuy, Claire, (2009). " Régionalisation, politiques sociales et inégalités territoriales en Europe. Une revue de la littérature ", Cahiers de recherche du Programme Villes & territoires, 2009/1, Paris, Sciences Po

For an on-line version of this working paper and others in the series, please visit our website at: <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Sciences Po – Programme Villes et Territoires
27 rue Saint-Guillaume, 75337 Paris Cedex 07
Tel. : 01 45 49 50 50 / Fax. : 01 42 22 31 26 / mail : wppoleville@gmail.com

<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Dans nombre de pays européens caractérisés par une organisation centralisée de leurs institutions politiques a eu lieu depuis une vingtaine d'années des transferts de compétences politiques, administratives et financières aux niveaux sub-nationaux. Ces transferts ont notamment créé ou renforcé les régions comme échelons de gouvernement. La Grande-Bretagne, l'Espagne, la France et l'Italie font partie de ces cas intéressants de reconfiguration des équilibres de responsabilité de l'action publique. Nous nous concentrons ici sur les transferts de compétence de politique publique aux régions.

La décentralisation de l'action publique suscite tout un ensemble de questions, portant en particulier sur le contenu de l'action publique conduite (dans quelle mesure les politiques publiques mises en œuvre par les régions se distinguent-elles les unes des autres ?), sur l'héritage que font peser les politiques centrales sur les politiques régionales (jusqu'à quel point ces dernières sont-elles différentes des politiques conduites par l'Etat dans la période précédente ?), sur les régulations centrales, directes ou indirectes, qui les orientent, et sur les groupes qui participent à leur production (les communautés de politique publique sont-elles « territorialisées » ?). Parmi ces questions, celle des effets des politiques décentralisées sur les inégalités entre les territoires tient une place particulière. Parce que transférer aux régions une compétence de politique publique détenue par l'Etat central introduit un déséquilibre dans la configuration où les politiques centrales étaient pensées comme les garants de l'uniformité du traitement des citoyens quelque soit leur lieu d'habitation, on comprend que la question des inégalités entre les territoires régionaux que les politiques décentralisées pourraient produire soit posée. La protection sociale est en effet associée à la citoyenneté sociale, et ainsi aux processus de nationalisation et de démocratisation par lesquels les particularités des prestations locales disparaissent (Marshall, 1965). Le terme inégalité renvoie dans ces perspectives à des différences entre les territoires régionaux au regard d'indicateurs d'inputs ou d'outputs des politiques.

Bien que cette question soit très souvent évoquée, peu nombreux sont en réalité les travaux qui s'y sont directement affrontés, preuves empiriques à l'appui et sans reprendre des formulations rapides qui font écho aux prises de position normatives des acteurs de l'espace public sur ce sujet¹. Pourtant, contre les liens causaux *a priori* entre une structure institutionnelle et un degré d'égalité entre les territoires subnationaux, des travaux anciens ont montré que les effets d'une politique centralisée en termes d'uniformité de traitement de ces territoires ne sont pas toujours ceux que certains prédisent. Dans une étude comparée de sept pays centralisés, Edward Page et Michael Goldsmith identifient ainsi différentes modalités de relations entre le centre et les échelons sub-nationaux à partir de la combinaison de trois

¹ Elles pourraient être résumées par l'expression suivante : « la décentralisation met en péril l'égalité de traitement assuré par les politiques centrales et ne peut que produire des inégalités entre les territoires régionaux ». Les mobilisations contre le transfert des personnels ATOS aux régions en 2005 en France, et les arguments avancés par la gauche du parti travailliste en Grande-Bretagne au moment de la *Devolution* en sont des illustrations (Wincott, 2004).

variables (1987)². Les compétences dont sont chargés les échelons subnationaux (*functions*), le degré de marge de manœuvre dont ils disposent (*discretion*), envisagé à l'aune du type de régulation mise en œuvre par le centre (régulation administrative ou réglementaire), et le type d'accès des échelons locaux au centre, permettent de distinguer deux principaux modèles de relation centre – niveaux subnational, celui caractérisant les pays du Nord et celui des pays du Sud. On peut déduire de ce travail que la mise en œuvre des politiques centrales varie selon les types de relation centre-niveau subnational et, par conséquent, que les effets des politiques centralisées ne sont pas uniformes sur l'ensemble du territoire national. Ces résultats vont dans le même sens que des recherches conduites dans le cas français (Grémion, 1976 ; Duran et Thoenig, 1996).

La lecture de ces travaux invite donc à ne pas déduire d'une analyse strictement institutionnaliste les effets des politiques régionales sur les inégalités territoriales. Elle engage aussi à identifier des critères discriminants dans l'étude des effets des politiques régionales.

Notons que cette question ne se pose en réalité que pour les politiques sociales au sens large (y compris en particulier les politiques d'éducation). L'écart de problématisation est frappant lorsque l'on s'intéresse aux politiques économiques. La régionalisation et la territorialisation des activités économiques sont présentées comme constituant des conditions de l'efficacité économique (Bagnasco Trigilia, 1993), comme soldant la fin du paradigme keynésien (Brenner, 2004) et l'avènement de nouvelles conditions de rentabilité (Sassen, 1991).

L'objet des pages qui suivent est l'identification des corpus de littérature et des approches qui sont utiles pour penser les effets des politiques régionales décentralisées sur les inégalités entre les territoires régionaux.

En nous appuyant sur une revue de modèles théoriques et analytiques, nous verrons que la littérature de science sociale ne fournit aucun modèle prédictif robuste et sans ambiguïté des effets de la décentralisation sur les inégalités entre les territoires (I). Les travaux portant sur les niveaux de prestation fournis par les politiques régionales (II), et sur la différenciation de l'action publique régionale (III) apportent quant à eux des éléments de compréhension, inscrits dans l'histoire des relations entre le niveau national et les échelons subnationaux, et dans la trajectoire de moyen ou de long terme de la politique publique considérée.

² Les pays étudiés sont le Danemark, la Suède, la Norvège, la Grande-Bretagne, l'Italie, la France et l'Espagne. L'enquête s'intéresse principalement à l'échelon communal, mais l'échelon régional est aussi examiné dans les pays où il existait au moment de l'enquête.

1. Dispose-t-on véritablement de modèles prédictifs ?

L'objet de cette première partie est d'identifier les raisonnements qui pourraient être à l'origine des affirmations selon lesquelles transférer des responsabilités en matière de politiques sociales à des échelons de gouvernement régionaux conduit à produire des inégalités entre leurs territoires. Quels travaux de sciences sociales offrent des cadres d'analyse pour étudier la question des effets sur les inégalités territoriales de la décentralisation de politiques sociales aux régions ? Quels effets ces derniers permettent-ils de prédire ?

Trois ensembles de recherches seront examinés : les analyses des systèmes de protection sociale, les théories du fédéralisme fiscal et enfin les travaux de Maurizio Ferrera. Ce sont ceux qui sont le plus susceptibles de fournir un modèle systématique de compréhension des effets des politiques régionales sur les inégalités territoriales.

1.1. Fédéralisme et politiques sociales dans les travaux sur les systèmes de protection sociale

Il est souvent fait référence aux travaux portant sur les relations entre le fédéralisme, d'une part, et le développement et les évolutions des systèmes de protection sociale, d'autre part, pour comprendre les effets de la décentralisation sur les politiques sociales. Le fédéralisme décrit ici les Etats où l'autorité politique et les responsabilités de politiques publiques sont partagées par plusieurs échelons de gouvernement. La question générale autour de laquelle s'articulent ces études est la suivante : dans quelle mesure le fédéralisme est-il défavorable aux politiques sociales ? Cet ensemble d'études présente une certaine pertinence *a priori* pour ce qui nous intéresse dans la mesure où, une fois décentralisée, l'organisation politique devient fédérale dans l'acception précisée plus haut.

La question des effets du fédéralisme sur les politiques sociales a été traitée dans deux contextes historiques différents, le premier étant celui de la mise en place et des premiers développements des systèmes de protection sociale, et le second celui de leur phase de maturité, où les citoyens démontrent leur attachement aux politiques sociales³. Nous nous concentrons ici sur la période la plus récente, durant

³ Paul Pierson parle pour cette deuxième période de *new politics of the welfare state*. Elle décrit le large soutien dont bénéficie le *welfare state* dans l'opinion publique, et plus précisément au sein de l'électorat national. Il s'explique par le nombre des individus bénéficiant de prestations sociales, ou pensant en bénéficier au cours de leur existence. Ce soutien est le produit de l'extension du système de protection sociale : « *As the welfare state has expanded, so has the size of its constituencies* » (Pierson, 2001, p. 412). Or, et c'est le deuxième élément de la nouvelle politique du *welfare state*, la large part de l'électorat le soutenant est prête à « punir » électoralement

laquelle les transferts de compétences sociales ont eu lieu en Europe. Selon les analyses, le fédéralisme n'exerce pas les mêmes effets sur les politiques sociales.

Pour les premières, le fédéralisme exerce un effet défavorable sur les politiques sociales. A partir d'un travail qualitatif et quantitatif réalisé sur quinze pays, destiné à examiner la thèse de l'affaiblissement des *welfare states* sous la pression de la globalisation et de la mobilité du capital, Duane Swank montre que les systèmes de protection sociale des Etats décentralisés et fédéraux ont une propension plus grande à en subir les effets négatifs (2002). Son analyse prend en compte plusieurs caractéristiques du système national : le système de représentation des intérêts, notamment le degré de corporatisme du régime ; le système de représentation électorale, soit majoritaire soit proportionnel ; le type d'institutions politiques, caractérisées soit par la concentration du pouvoir soit par une organisation fédérale ; et enfin les institutions du système de *welfare*, qui peuvent être universalistes, corporatistes-conservatrices ou libérales. Swank montre que les institutions politiques ont deux effets sur le système de protection sociale. Le premier, relativement direct, consiste à privilégier certains intérêts, en termes de représentation et en structurant les choix et les interactions. Le second évolue avec les pratiques politiques et tient à ce que les institutions déterminent la capacité des acteurs collectifs à agir en promouvant un certain ensemble de valeurs, de normes et de comportements, qui conditionnent le processus de fabrication des politiques publiques. Swank soutient ainsi, d'une part, que l'organisation fédérale est la preuve d'une culture politique de défiance à l'égard du pouvoir politique central, qui tend à alimenter et à renforcer la compétition et les conflits entre les différents niveaux de gouvernement. D'autre part, il considère que la fragmentation des systèmes de prise de décision produit des alliances pro *welfare* assez faibles : dans les systèmes fédéraux, les groupes organisés au niveau régional dominent les groupes progressistes et égalitaires situés au niveau national, les stratégies de ces derniers étant moins cohérentes et leurs ressources plus dispersées que dans les systèmes unitaires. Sa conclusion générale est la suivante :

« Rises in capital mobility will be weakly or largely unrelated to welfare state retrenchment in polities where social-corporatism, inclusive electoral institutions, and concentration of policy-making authority are strong and where welfare state institutions are characterized by extensive universalism or occupationally based social insurance. In polities characterized by pluralist interest representation, exclusive electoral institutions (e.g., majoritarian electoral systems), and historically embedded systems of fragmented authority, as well as liberal welfare state structures, internationalization will produce appreciable welfare state retrenchment » (Swank, 2002, p. 8).

les hommes politiques soutenant des initiatives assimilées à des mesures de retranchement du système national de protection sociale. Formulé autrement, les hommes politiques qui visent à être élus ou réélus ont tout intérêt à avoir des positions favorables au *status quo*, voire au développement, des systèmes de protection sociale. Le rôle et l'influence des partis de gauche rendent évidente la différence entre l'ancienne et la nouvelle politique. S'ils ont été déterminants pour la mise en place des systèmes de protection sociale, le déclin de leur influence politique ne les remet pas en cause, du fait du large soutien dont ces derniers bénéficient auprès des électeurs. Les acteurs pertinents pour comprendre les systèmes de protection sociale à ces deux époques ne sont donc pas les mêmes.

Pour ces raisons, l'organisation fédérale, ou décentralisée, est défavorable aux politiques sociales dans la période contemporaine.

Pour un deuxième ensemble d'analyses, les effets du fédéralisme sur les politiques sociales dans le contexte de la *new politics of the welfare state* sont indécidables sur le plan théorique, mais leur paraissent positifs sur le plan empirique. Giuliano Bonoli l'illustre dans un chapitre sur les réformes des systèmes de retraite en Grande-Bretagne, en Suisse et en France (2001). Il s'appuie sur la thèse des points de veto, selon laquelle le pouvoir des groupes d'intérêt ne dépend pas uniquement des ressources qu'ils détiennent, mais repose aussi sur les opportunités qu'ils ont de les utiliser, ainsi que de leur valeur dans le contexte institutionnel considéré. Les procédures de représentation des intérêts structurent en effet les choix, en incluant certains groupes et en excluant d'autres, en encourageant la formation de certains types de groupes (lobbys, associations), et en influençant les stratégies des leaders. Le pouvoir des groupes d'intérêt n'existe donc pas en soi, mais dépend des points de veto qui caractérisent le système politique dans lequel ils agissent, et qui sont définis comme des « *points of strategic uncertainty where decisions may be overturned* » (Immergut, 1992, p. 27⁴). L'existence des points de veto repose sur les règles formelles organisant les relations entre les branches du législatif et de l'exécutif, mais aussi sur les règles électorales qui affectent le type de majorité électorale et leur transposition en sièges parlementaires, et enfin sur les caractéristiques *de facto* du système politique, qui ne peuvent pas être déduites de l'organisation formelle, comme la fragmentation des systèmes de partis, la discipline des partis, les modèles électoraux, etc. Les systèmes politiques fédéraux sont caractérisés par un nombre plus important de points de veto que les systèmes unitaires.

Giuliano Bonoli propose de considérer un gouvernement bénéficiant d'une large concentration de pouvoirs et souhaitant mettre en œuvre des politiques de tranchement des programmes sociaux. Ce gouvernement aurait toutes les chances d'atteindre ses objectifs, du fait du nombre très réduit de points de veto. Inversement, un gouvernement caractérisé par une fragmentation plus importante de ses pouvoirs aurait vraisemblablement des opportunités plus réduites de mettre en œuvre des politiques défavorables au développement des politiques sociales, puisque les opposants à ces réformes auraient accès au système politique par les points de veto, et disposeraient ainsi de moyens d'agir sur la décision politique. Mais lorsque l'on prend aussi en considération l'imputation de la responsabilité du tranchement des systèmes de *welfare*, le raisonnement devient plus complexe. Les gouvernements centralisés sont en effet ceux qui concentrent le plus fortement le devoir de rendre compte (*accountability*), et par conséquent la possibilité

⁴ Cette analyse a été développée dans le cadre d'une étude sur le développement des systèmes de soins en Suisse, en France et en Suède à la fin du XIX^{ème} siècle. Immergut souhaite expliquer pourquoi des pays ayant des niveaux équivalents de développement économique et de technologie médicale ont produit des systèmes de soin aussi distincts les uns des autres. Son analyse rejette les variables explicatives habituellement mobilisées dans les études sur le développement des systèmes de protection sociale, à savoir non seulement les facteurs économiques et le niveau de technologie médicale, mais aussi l'idéologie libérale, l'autonomie de la profession médicale et ses caractéristiques sociologiques, ainsi que les théories de la mobilisation des classes sociales, pour s'intéresser au contexte politique dans lequel les intérêts sont définis.

d'être tenus responsables de mesures impopulaires. Dans les systèmes politiques plus fragmentés en revanche, la responsabilité politique peut plus aisément être rejetée d'un niveau de gouvernement à un autre. Il est donc impossible de trancher au niveau théorique sur les effets qu'exercent les institutions politiques sur les politiques sociales dans la période contemporaine. L'étude empirique que Bonoli fait de la réforme des retraites dans trois pays européens le conduit à développer un argument qui lie les institutions politiques et les dynamiques électorales.

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

Bonoli rejoint ainsi les conclusions de Obinger et al. qui développent l'idée selon laquelle l'organisation fédérale exerce un effet de cliquet dans la période contemporaine (2005). Les régions les plus faibles économiquement ont un intérêt certain à préserver le *status quo* car le *welfare state* est une machine efficace pour redistribuer les ressources, la redistribution étant souvent plus importante entre territoires qu'entre classes sociales. Les gouvernements sub-nationaux ont aussi intérêt à préserver les programmes sociaux lorsqu'ils ne sont pas ou faiblement impliqués dans leur financement. En ce sens, l'organisation fédérale produit une incitation pour les échelons sub-nationaux à utiliser largement les ressources fédérales. Ainsi, le fédéralisme conduit d'autant plus au *status quo* que les gouvernements sub-nationaux qui peuvent être affectés négativement par la modification des dépenses sociales ont un pouvoir de veto. De plus, le *status quo* produit par l'organisation fédérale est d'autant plus consolidé que le niveau de gouvernement le plus local a le pouvoir *de facto* de passer la charge à celui qui est au dessus. Il dépend aussi du potentiel d'entraînement des conflits régionaux, liés aux forces relatives des partis et des intérêts régionaux, de l'importance nationale des élections régionales, et de la mesure dans laquelle le conflit social a été concentré régionalement. Là où le passage du régional au national se fait, il ne sera pas remis en question. C'est pourquoi il est plus difficile, et avec un moindre résultat, d'avoir une stratégie de *blame shifting* dans un système où le fédéralisme est intra-étatique caractérisé par de fortes disparités régionales, comme en Allemagne par exemple, que dans le cas d'un système fédéral inter-étatique⁵.

⁵ On distingue habituellement deux grands types : le fédéralisme interétatique et le fédéralisme intra-étatique. Un exemple du premier est le cas américain, caractérisé par une division fonctionnelle du pouvoir au niveau fédéral qui l'emporte sur la division territoriale des compétences entre ordre de gouvernement. Les fédéralismes canadien et allemand sont, eux, caractéristiques d'un fédéralisme intra-étatique où ce qui prévaut, pour des raisons institutionnelles, historiques et culturelles, est une dynamique de concurrence politique entre l'Etat fédéral et les niveaux de gouvernement sub-nationaux, qui se traduit par un enchevêtrement de leurs compétences. Paul Pierson, dans le cas américain, montre ainsi que la décentralisation des politiques sociales, qui a été la stratégie

Ces travaux analysent donc les effets du fédéralisme sur les politiques sociales en se concentrant sur le degré de retranchement des systèmes de protection sociale par lequel se traduit l'organisation fédérale dans la période d'austérité permanente. La réflexion se situe à un niveau agrégé, ce qui permet de décrire les degrés de changement ou de stabilité à l'échelle du système de protection sociale. Elle se concentre sur les transformations qui adviennent à l'échelle nationale pour chaque branche de la protection sociale, et elle ne s'intéresse pas à celles qui interviennent à une échelle infra-nationale. Elle y reste donc largement aveugle. Ces recherches n'apportent donc aucun soutien à la thèse selon laquelle la décentralisation de compétences de politiques sociales produirait des inégalités entre les territoires.

1.2. Les théories du fédéralisme fiscal

Comme les travaux consacrés aux politiques sociales, quoique avec des démarches très éloignées, une partie des théories du fédéralisme fiscal s'interroge sur les effets de la décentralisation sur le niveau des dépenses publiques. Pour Buchanan ainsi, le fédéralisme fiscal dans une politique décentralisée, en introduisant de la compétition entre les échelons de gouvernement, permet de limiter la capacité des gouvernements à augmenter les dépenses (1995).

Une autre partie des théories du fédéralisme fiscal présente un plus grand intérêt pour traiter de notre question, bien qu'elle s'intéresse aussi aux effets de la décentralisation sur le niveau des dépenses sociales. Dans la perspective défendue par Wallace Oates, il est plus optimal, au sens de Pareto, de décentraliser les compétences en matière sociale, pour faire en sorte que les biens publics fournis correspondent le plus adéquatement possible aux préférences des individus (1985). L'intérêt de la décentralisation des politiques sociales augmente donc avec l'hétérogénéité des préférences de la population. Reprenant la perspective de Tiebout (1956), pour lequel les électeurs votent « avec leurs pieds »⁶, Oates souligne que dans une configuration institutionnelle décentralisée, chaque individu électeur se voit proposer des paniers de biens publics différenciés d'un territoire à l'autre. Par conséquent, l'effet agrégé du fédéralisme fiscal sur le niveau des dépenses sociales demeure incertain tant que l'on ne connaît pas les préférences des acteurs et leur localisation⁷.

du gouvernement républicain dans les années 1990, lui a permis de faire passer la responsabilité des coupes budgétaires et de la restriction des programmes sociaux du niveau fédéral aux états (1994).

⁶ Pour Tiebout, les électeurs changent de juridiction lorsque l'équilibre entre le montant de l'imposition et l'offre de biens et de services publics ne correspond pas à leurs préférences.

⁷ Certains auteurs tranchent cette question en soutenant que le fédéralisme fiscal conduit à une diminution du niveau des dépenses sociales, les électeurs souhaitant toujours diminuer le montant des dépenses sociales (Kirchgässner, 2001).

Des travaux plus récents ont insisté sur le fait que le fédéralisme fiscal conduit aussi à une compétition fiscale entre les différentes régions ou localités, se traduisant par une offre insuffisante de biens et de services publics (Wellisch 2000). D'autres travaux ont montré que le type de fédéralisme fiscal est déterminant : il faut distinguer les cas où la décentralisation de la dépense s'accompagne d'un financement par subventions fédérales de ceux où le financement passe par le partage des impôts entre les différents échelons de gouvernement. Jonathan Rodden montre ainsi que lorsque la dépense est financée par des subventions fédérales, son niveau a tendance à être plus élevé que lorsque le financement se fait sur les ressources propres de l'échelon sub-national de gouvernement (2003).

Ces travaux reposent sur des hypothèses fortes concernant le comportement des acteurs, en particulier leur mobilité, dont on est loin d'être certain qu'elles soient pertinentes dans le contexte européen. Leur normativité n'est pas non plus sans poser quelques problèmes pour leur pouvoir descriptif et explicatif. En mettant de côté ces deux critiques, que nous disent ces théories sur les effets du fédéralisme fiscal sur les inégalités entre les territoires régionaux ? La thèse de la compétition fiscale a conduit Paul Peterson à développer le modèle de la course vers le bas (*race to the bottom*) (1995). Ce modèle repose sur l'hypothèse selon laquelle les individus et les entreprises sont mobiles et s'implantent là où ils maximisent leur intérêt, c'est-à-dire là où les prestations sociales sont les plus élevées, pour ceux qui reçoivent plus qu'ils ne paient, et là où les impôts sont les moins élevés, pour ceux qui paient plus qu'ils ne reçoivent. Aucun état ne souhaitant devenir un état où les plus pauvres auraient intérêt à venir s'installer au regard du niveau des prestations sociales fournies (*welfare magnet*), une course vers le bas s'engage entre eux, qui les conduit à réduire toujours davantage les niveaux des prestations sociales⁸.

Ce modèle défend l'idée que la compétition fiscale entre les échelons sub-nationaux de gouvernement conduit à une diminution du niveau des prestations et des dépenses sociales jusqu'aux limites inférieures fixées par l'échelon fédéral, si elles existent. Si à l'instant t des différences sont observables dans les différents états fédérés, ce modèle laisse supposer qu'à l'instant t+1 elles auront diminué, le mécanisme de la course vers le bas agissant alors comme un puissant vecteur de convergence du niveau des dépenses et des prestations sociales. Les travaux qui insistent sur l'importance du mode de financement des dépenses sociales décidées par les échelons sub-nationaux, tirent une conséquence opposée sur l'évolution du niveau des dépenses sociales, tiré vers le haut, mais ne permettent pas de

⁸ Cet argument est à l'origine de la défense que Paul Peterson propose de la division des tâches qui existe aux Etats-Unis entre les états et le niveau local d'une part, et l'Etat fédéral d'autre part, les premiers étant chargés du développement économique (fournir les infrastructures physiques et sociales nécessaires pour le développement économique), et le second de la redistribution (c'est-à-dire l'allocation des ressources entre ceux qui ont et ceux qui n'ont pas). Cette division du travail entre l'Etat fédéral et les états fédérés est défendue, plus généralement, par les travaux sur le fédéralisme fiscal (Banting, 2005). Les arguments en faveur de la redistribution comme compétence de l'échelon fédéral soutiennent que la mobilité des facteurs de production diminue les marges de manœuvre des pouvoirs locaux pour mettre en place un système efficace de redistribution. D'autres théoriciens ont aussi soutenu que les systèmes fédéraux sont des instruments de partage des risques entre les régions, au même titre que les mécanismes de transferts de revenu aux individus et que les transferts financiers aux régions.

développer des hypothèses sur les inégalités entre les territoires sub-nationaux auxquelles donnerait lieu le fédéralisme fiscal.

Les théories du fédéralisme fiscal permettent donc seulement de déduire un effet de la décentralisation sur les inégalités entre les territoires lorsque la dépense est financée par les échelons subnationaux. Dans ce cas, on peut s'attendre à une diminution des inégalités entre les territoires, ainsi qu'à un niveau décroissant de dépenses et de prestations. Les théories du fédéralisme fiscal n'offrent pas d'appui à l'idée selon laquelle la décentralisation de politiques publiques conduirait à accroître les inégalités entre les territoires régionaux.

1.3. L'approche de Maurizio Ferrera (2005)

Dans *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, M. Ferrera propose une nouvelle interprétation des évolutions des systèmes de protection sociale européens. L'idée centrale est que les systèmes de protection sociale sont le produits de « limites », qui séparent ceux qui ont droit aux services et prestations sociales, de ceux qui n'y ont pas droit. Ces limites sont pensées dans une double acception : elles sont non seulement territoriales (le système de protection sociale peut ainsi être défini comme un espace géographique borné par des frontières administratives), mais elles sont aussi définies en termes d'appartenance (chaque branche de la protection sociale étant régie par ses propres règles, elle produit des frontières séparant les *insiders* des *outsiders*). Dans la perspective de Ferrera, un *welfare state* est donc à la fois un espace géographique et un ensemble (*bundle*) composé de plusieurs espaces d'appartenance. C'est en ce sens que la protection sociale telle qu'elle existe définit une certaine politique spatiale, combinaison des limites territoriales et d'appartenance⁹.

Sur cette base, les explications de la construction des systèmes de protection sociale à leur situation contemporaine reposent sur l'analyse de la remise en question et du déplacement des limites, territoriales et d'appartenance, des systèmes de protection sociale. Le corps de son analyse s'appuie sur une réinterprétation des travaux de Stein Rokkan et de Albert O. Hirschman (voir notamment Flora, 1999 et Hirschman, 1995)¹⁰.

⁹ Les limites sont définies ainsi : « *Boundaries are sets of norms and rules that define the type and level of closure of a given collectivity vis-à-vis the exterior, gating access to the resources and opportunities of both the in-space and the out-space and facilitating bonding dynamics among insiders* » (Ferrera, 2005, p. 3).

¹⁰ Il reprend au sociologue norvégien les grandes notions qui organisent son travail sur la formation des Etats-nations en Europe occidentale : les relations centre-périphérie d'une part, et les clivages d'autre part. Ferrera mobilise ces outils rokkaniens pour analyser la construction et l'évolution des systèmes de protection sociale comme des processus de structuration qui fixent des limites (*bounded structuring*). Le caractère obligatoire de

Ferrera reprend à Hirschman son analyse des modalités d'expression (*exit, voice, loyalty*) en y ajoutant la dimension de la localisation (*locality*), afin de rendre compte de la structure d'opportunités des acteurs, qui peuvent être à l'intérieur du système ou en dehors. Les *insiders* peuvent ainsi soit sortir, soit rester, tandis que les *outsiders* peuvent soit entrer, soit rester en dehors du système. De plus, la prise de parole (*voice*) est une alternative, au côté du silence et d'un comportement où les acteurs concernés se font le plus discret possible (*hiding*), évitant non seulement la confrontation avec les autres acteurs, mais essayant aussi de diminuer au maximum leur visibilité¹¹. La combinaison des deux dimensions permet de décrire les stratégies possibles des acteurs, notamment des Etats-nation par rapport à l'Union Européenne et des régions par rapport aux Etats-nation :

		LOCALITY			
		Exit	<i>Insiders</i> Staying In	Staying Out	<i>Outsiders</i> Entry
VOCALITY	Hiding	Sneaking Out	Hiding Underground ¹²	Hiding Outside	Sneaking In
	Silence	Silent Exit	Silent Staying In	Silent Staying Out	Silent Entry
	Voice	Vocal Exit	Voice from Within	Voice from Within	Vocal Entry

(Ferrera, 2005, p. 30)

L'argument que défend Ferrera est que l'intégration européenne a généré des perturbations inédites des systèmes de protection sociale européens, en remettant en question la stabilité de leurs limites territoriales et l'existence de la seule hiérarchie de l'Etat-nation. En effet, avec la liberté de circulation et le droit de la concurrence, l'Etat-nation n'est plus le seul arbitre de l'inclusion et de l'exclusion de ses propres espaces de redistribution. L'Union Européenne, en interdisant explicitement la plupart des restrictions concernant l'accès et la consommation des prestations sociales et de fourniture de services sociaux fait déplacer les frontières nationales de la protection sociale. L'Union Européenne les met aussi en question indirectement, par le soutien et les incitations aux régions, par l'intermédiaire du *market making* et des politiques de cohésion.

En parallèle, des facteurs internes aux Etats et à leur système de protection sociale contribuent aussi à reconfigurer les relations centre-périphérie en Europe. Le premier renvoie à l'expansion des services sociaux, dès les années 1960, en termes de dépenses, d'infrastructures, de personnels et d'usagers. On a assisté à une recalibration des *welfare states* européens vers les services, liée au

ces systèmes est par exemple une manifestation concrète de processus de différenciation institutionnelle vis-à-vis des autres espaces, et de processus de structuration interne.

¹¹ La catégorie de loyauté disparaît de l'analyse de Ferrera. Il considère notamment qu'étant davantage une attitude qu'un comportement, elle ne peut pas être appréhendée par l'intermédiaire de pratiques de participation institutionnalisées à des activités.

¹² Par exemple, « *some French occupational pension schemes have been able to hide themselves for years exploiting the ambiguity of EU laws on social security and competition, thus preserving their rent as public monopolies* » (Ferrera, 2005, p.34).

changement de la structure des besoins¹³, et aux évolutions de l'emploi suscitées par le passage au post-fordisme. Dans ces nouveaux contextes, les échelons locaux et régionaux se sont progressivement affirmés comme des aires optimales pour l'organisation et le management de nouvelles formes de service.

Le deuxième facteur interne s'inscrit dans le contexte de la *new politics of the welfare state* et repose sur la contrainte fiscale. De nombreuses contraintes financières pèsent en effet sur les systèmes de protection sociale, auxquelles s'ajoutent les pressions pour réduire les déficits publics. Cela a incité les gouvernements centraux européens, dans des temporalités et des modalités propres à chacun d'eux, à tenter de regagner du contrôle sur les dépenses des gouvernements sub-nationaux. Ainsi, pendant la première vague de décentralisation dans les années 1970 et 1980, des compétences en matière de services avaient été transférées aux régions et aux niveaux locaux. Pendant les années 1990, la deuxième vague de réforme a visé à reconfigurer les relations financières entre le centre et la périphérie, en ayant pour objectif d'augmenter la responsabilité fiscale des unités sub-nationales. C'est ce que Michael Keating a appelé la décentralisation de la pénurie (1998). Des logiques fonctionnelles entrent en jeu, mais aussi un calcul politique, où la stratégie de *blame shifting* a toute sa place.

Enfin, le dernier facteur interne aux Etats-membres ayant conduit au renforcement des régions tient au développement des dynamiques néo-régionalistes. On constate en effet la politisation croissante des enjeux de transferts entre les territoires, ainsi que à l'exacerbation des clivages territoriaux, qui prend la forme de l'opposition entre les zones géographiques « gagnantes » et celles qui sont « perdantes ». Plus généralement, cette évolution des relations centre-périphérie en Europe contribue à la saillance et à la visibilité des gouvernements méso comme des acteurs politiques et institutionnels, dont les territoires constituent des espaces d'appartenance. Mais, de manière générale, des canaux d'accès directs aux autorités supranationales, et donc des moyens de communication directs entre l'Union européenne et les régions, ont été établis et institutionnalisés. Cela a contribué à faire évoluer la structure d'opportunité des régions, et plus largement les incitations des diverses coalitions d'acteurs. Les régions ont ainsi de nouvelles options de prise de parole. Elles ont gagné la possibilité de s'exprimer auprès de l'Union Européenne ; elles ont aussi augmenté leur pouvoir de négociation vis-à-vis des Etats-nation du fait de leurs options d'exit¹⁴ ; elles ont enfin à leur disposition des options d'expression "mixtes"¹⁵. Cela se traduit par un changement de nature de la politique spatiale des *welfare states* européens. Les effets des transformations internes aux systèmes de protection sociale nationaux et de l'intégration européenne sont médiatisés par les traditions des institutions politiques, et par les dynamiques locales des acteurs politiques.

¹³ Il est dû notamment au vieillissement de la population européenne, à l'évolution des rôles des femmes, aux comportements des familles, tout ceci augmentant le besoin de *care*.

¹⁴ « *regional voicing can often take the form of voice for exit (at the limit, through separatism and secession) or partial exit (e.g. through devolution) (...). But it can also take the form of voice against exit by poorer regions for which separatism, devolution, or federalism might imply fewer fiscal transfers* » (Ferrera, 2005, p. 180-181)

¹⁵ « *in particular 'voice from outside' vis-à-vis other regions or national governments, either through political channels (especially forming alliances with the Commission) or through judicial litigation before the ECJ* » (Ferrera, 2005, p. 181).

La conclusion de Ferrera est que dans cette situation, les modes d'interaction, les conflits fonctionnels et les alliances au sein de l'Etat-nation et dans le système de l'Union européenne en général, ne vont pas disparaître, mais tendent à être perturbés par la contestation issue des territoires et de leurs nouveaux canaux de représentation.

« Given the size of 'old' social schemes, it would be misleading and definitely premature to speak of a momentous process of denationalization of European social protection. But the regional third level is likely to have very significant consequences for European 'system-building' in general and for the future configuration of social protection in particular » (Ferrera, 2005, p 175).

L'approche de Maurizio Ferrera est innovante et stimulante pour deux raisons. La première est qu'elle rend visible des évolutions structurelles du contexte politique d'Europe de l'Ouest, ainsi que leurs effets potentiels sur les systèmes de protection sociale européens, en fournissant un cadre général d'explication de ces changements. La seconde, importante pour ce qui nous intéresse ici, est qu'elle propose un modèle d'analyse des stratégies orientant l'action publique conduites par les régions. La réinterprétation que Ferrera propose des catégories de Hirschman paraît très prometteuse. Mais son analyse n'apporte pas toutes les réponses qu'elle paraît pouvoir apporter. En effet, Ferrera propose une typologie des stratégies que *peuvent* adopter les régions européennes, sans préciser ni celles qu'elles adoptent effectivement, ni les facteurs ou les conditions dans lesquelles elles seraient conduites à privilégier certaines stratégies aux dépens d'autres. Alors qu'un des objets de l'ouvrage de Ferrera est de penser les conséquences pour la solidarité nationale de l'intégration européenne et de la montée en charge des régions, cette imprécision ne permet pas de déterminer dans quelle mesure cette remise en cause advient effectivement, puisque c'est de l'adoption de l'une ou l'autre de ces stratégies que dépendent les effets sur la solidarité nationale. Si l'ouvrage de Ferrera est largement programmatique, ce pour quoi on ne peut lui faire le grief de ne pas avoir étudié l'ensemble des stratégies effectivement adoptées par les régions, on peut toutefois penser que préciser les conditions dans lesquelles les régions sont conduites à adopter certaines stratégies aurait accru la force de son raisonnement. Il n'adopte d'ailleurs pas cette démarche dans le cas italien qu'il analyse plus en détail. Il documente seulement la différenciation des politiques régionales dans le cas des politiques d'emploi, d'assistance sociale et de retraites complémentaires, sans identifier les stratégies que chacune d'elle a adopté dans le contexte de ses relations avec l'Etat central.

L'approche de Maurizio Ferrera définit un cadre général stimulant pour comprendre la reconfiguration du rôle des régions européennes en matière sociale. Mais dans la mesure où elle ne précise pas dans quelles conditions les stratégies qui pourraient porter atteinte à la solidarité nationale sont susceptibles d'être adoptées par les régions, aucune conclusion systématique ne peut être tirée quant à l'effet du renforcement des régions sur les inégalités entre les territoires régionaux.

Au terme de cette première partie, on a vu qu'aucun cadre analytique ne permet de conclure sans équivoque à un effet négatif de la décentralisation de compétences de politiques sociales aux régions sur les inégalités entre les territoires. Cette question doit donc être résolue en identifiant les facteurs qui influencent la production de ces effets sur les inégalités entre les territoires. Les deux parties suivantes y sont consacrées.

2. Décentralisation et niveau des prestations sociales

De manière surprenante compte-tenu de la focalisation de la littérature sur les impacts de l'organisation fédérale sur le niveau des prestations sociales fournies, peu de recherches portant sur la décentralisation de politiques sociales aux régions s'y sont intéressées. Deux approches sont toutefois intéressantes à cet égard.

2.1. Une moindre influence des groupes sociaux défavorisés sur le policy making ?

Un courant de recherche particulièrement développé aux Etats-Unis porte sur les effets des transferts de compétences à des échelons subnationaux sur la capacité des groupes sociaux les plus défavorisés socialement à s'exprimer et à être entendus par les gouvernants. L'étude que propose Pamela Winston du remplacement en 1996 aux Etats-Unis de l'AFDC (*Aid to families with dependent children*) par le nouveau programme TANF (*Temporary assistance for needy families*) en est un exemple intéressant (2002). Ce changement de politique a eu lieu par le transfert d'une compétence fédérale et d'importants financements fédéraux aux états. Son travail met ainsi en relation la nouvelle prestation sociale telle qu'elle est définie par les états fédérés et l'accès au système politique dont ont pu bénéficier les représentants des bénéficiaires de la politique lors du *policy-making*.

Afin de mettre à jour les processus par lesquels se fabriquent les politiques sociales régionales, Winston adopte une perspective néo-madisonienne, « *asking how the range and number of 'factions' shift as the scope of the political 'sphere' is altered by devolution* » (Winston, 2002, p 2). Dans la perspective de Madison, plus une juridiction politique est petite, plus la diversité des intérêts représentés dans la phase de *policymaking* est restreinte, augmentant ainsi la probabilité qu'une majorité domine une minorité. Madison soutient qu'une certaine taille critique est nécessaire pour qu'existe une arène politique pluraliste. Reprenant l'argument, des travaux soutiennent que les institutions politiques issues de la décentralisation présentent une propension plus grande à être appropriées par un intérêt dominant, et que l'appareil juridique qui les caractérise est plus incohérent et plus informel que cela n'est le cas au niveau national, ou

dans des juridictions politiques de plus grande taille. Cette approche prend aussi en compte le fait que les frontières entre le secteur public et le secteur privé ont tendance à s'estomper.

Winston concentre son attention sur la participation de groupes représentant les familles à faible niveau de revenu au *policy making* des états, et sur l'ampleur des débats politiques ayant eu lieu dans les états par rapport au débat national. Son objectif est de déterminer dans quelle mesure les représentants des familles pauvres ont participé au *policy making* à l'échelon des états fédérés. Plus précisément, elle souhaite apporter des éléments de preuve empiriques à des questions traitées déjà par les théories du fédéralisme fiscal : la décentralisation produit-elle une course vers le bas du niveau des prestations ? Permet-elle, au contraire, une meilleure prise en compte des besoins des habitants ? Son dispositif de recherche est une comparaison de la participation des groupes d'intérêt représentant les familles à faible revenu aux débats nationaux et dans trois états, le Maryland, le Texas et le Dakota du Nord, et de leurs effets sur les politiques adoptées. La participation de ces groupes aux débats est mesurée par un comptage de leurs auditions publiques par les gouvernants. Leur impact sur les politiques publiques est opérationnalisé par les critères d'éligibilité et de participation au marché du travail moins contraignants, par des allocations d'un montant plus élevé, des programmes de soutien et d'emploi plus développés et une importance moins grande des critères moraux dans la manière de problématiser l'aide aux familles les moins aisées que cela n'était le cas pour la politique fédérale.

Les résultats confirment que la politique au sein des états fédérés occasionne une plus faible représentation des groupes socialement désavantagés qu'à Washington. Plus précisément, elle montre que la transitivity des compétences de *policy making* des groupes implantés à Washington à ceux des états a été difficile à organiser, du fait du manque de ressources et de personnels des uns et des autres. Winston souligne toutefois que les groupes les plus efficaces dans les états ont été ceux qui étaient affiliés, directement ou indirectement, à des organisations nationales. Ces dernières n'incluaient pas dans leurs membres des personnes pauvres ou à faible revenu concernées par le changement de programme. Selon Winston, une autre différence de la politique au sein des états fédérés par rapport à celle que l'on observe au niveau fédéral est que les débats ont été moins partisans et moins idéologiques. Cela a sans doute contribué à réduire le nombre de points de vue pris en considération par les états, dans la mesure où la plupart des acteurs s'accordait sur les principaux points de réforme.

Au final, la plupart des états ont introduit de grands changements dans leur système de *welfare* après la réforme de 1996, afin d'inciter plus fortement au retour sur le marché du travail les parents ayant de faibles revenus. Mais les politiques mises en place ont beaucoup varié selon les états, en particulier leurs critères d'éligibilité et le montant de l'allocation. Treize états ont augmenté le niveau de la prestation, mais 20 ont réduit la durée durant laquelle il est possible de recevoir cette prestation. De plus, treize demandaient aux femmes ayant un enfant de moins de 1 an de retourner sur le marché du travail. Des différences importantes ont aussi été constatées dans la mise en œuvre des critères d'éligibilité : des cas de discrimination à l'égard des personnes de couleur ont été observées dans certains états, tandis que d'autres relâchaient les critères d'attribution de la prestation pour permettre à plus de familles d'en bénéficier. Winston montre que les décisions prises dans chacun d'eux sont largement cohérentes avec leur manière traditionnelle de traiter la question des pauvres.

Ce travail montre donc empiriquement qu'il est impossible de conclure de manière générale à une diminution du niveau des prestations sociales causée par le transfert de compétences de politiques publiques à des échelons sub-nationaux. Cette recherche souligne aussi les difficultés empiriques soulevées par cette question de recherche. Les différents indicateurs du niveau des prestations (le montant alloué, la durée, les conditions d'éligibilité) ne vont en effet pas tous dans le même sens. En ce sens, l'auteur invite à la prudence dans les conclusions.

Dans le même temps, l'imputation causale sur laquelle repose ce travail est problématique. Les groupes d'intérêt ne sont en effet pas les seuls à faire entrer les intérêts des familles à faible revenu dans l'arène politique : les entrepreneurs de politique publique dans l'exécutif, les fonctionnaires des administrations sociales, l'opinion publique favorable, des législateurs, etc. peuvent aussi avoir un rôle important. La démarche adoptée ne permet pas d'affirmer que les groupes d'intérêt sur lesquels elle se concentre sont les acteurs qui ont eu un rôle déterminant dans le *policymaking*. Dès lors, le mécanisme qu'elle propose pour rendre compte de l'évolution des prestations, l'influence sur le *policymaking* des groupes représentant les familles à faible revenu, n'est pas entièrement convaincant, car on ne sait pas comment il se combine, éventuellement, avec celles des autres acteurs y participant.

2.2. Concurrence entre régions et course vers le haut

L'intérêt du travail de Luis Moreno et de Carlos Trelles est de spécifier les conditions dans lesquelles la « course vers le bas » décrite par Peterson s'enclenche effectivement (2005). Ils montrent indirectement que le pouvoir descriptif de ce mécanisme est sans doute très dépendant du contexte institutionnel dans lequel il a été identifié, celui du fédéralisme américain.

Etudiant le cas espagnol, ils montrent que joue un tout autre mécanisme. A la chute du franquisme, les transferts de compétences aux Communautés autonomes ont eu lieu de manière inégale. Les « nationalités historiques », la Galice, la Catalogne et le Pays Basque se sont vues attribuer des compétences plus élargies que les communautés autonomes de rang ordinaire, disposant toutes d'une grande autonomie. Moreno et Trelles montrent que, ayant pris acte du nouvel équilibre institutionnel, elles ont produits des politiques publiques innovantes. Ces résultats confirment les intuitions des travaux qui promeuvent la décentralisation de l'action publique au nom de la production d'innovation. Mais, ce qui est plus original, les auteurs montrent aussi que la répartition inégale des compétences parmi les communautés autonomes a conduit celles qui étaient moins bien dotées à réclamer les mêmes responsabilités que les nations historiques en imitant les politiques mise en place par ces dernières. Ils parlent de « *practices of policy equalization among the Comunidades Autonomas by means of imitation* » (Moreno Trelles, 2005, p. 523). Plus précisément, après les premiers transferts de compétence, les « nations historiques » ont transposé à l'échelle de leur territoire, de son identité et de sa culture, les attributs de

pouvoir, y compris symboliques, de l'Etat central espagnol. Des politiques publiques dans le domaine de l'éducation, de la santé ou des médias ont ainsi été mises en œuvre, avec des objectifs de *nation-building*. Pendant les années 1980, en mettant en œuvre des politiques publiques hors du cadre légal de leurs compétences, un deuxième groupe de régions a voulu réduire l'écart avec les responsabilités de politiques publiques des nationalités historiques (Andalousie, les Îles Canaries, Navarre, Valence). Ces pratiques, que Moreno et Trelles caractérisent de *demonstration effect*, se sont enfin étendues aux dernières régions dans les années suivantes. Les transferts inégaux de compétences en Espagne s'est donc traduit par une course vers le haut, les Communautés autonomes de rang ordinaire cherchant à obtenir les mêmes compétences que les nationalités historiques, par la mise en œuvre de politiques publiques imitées de celles existant déjà dans ces dernières. En introduisant de nouvelles politiques sociales, les régions espagnoles améliorent donc l'offre de prestations sociales. Ce mécanisme de course vers le haut n'a pas été négatif pour la solidarité définie au niveau de l'Etat-nation.

L'analyse de la « quête de rattrapage » (*'catching up' quest*) de l'Andalousie, l'une des régions les plus pauvres d'Espagne, réputée manquer de capital humain pour mettre en œuvre des politiques innovantes, fournit les éléments de démonstration empirique à l'article. L'assemblée régionale andalouse a ainsi mis en œuvre de nouvelles politiques, qui lui ont permis de renforcer sa légitimité institutionnelle, d'une part, et de renforcer le versant régionaliste de son agenda, d'autre part. Le financement de ces nouvelles politiques est l'objet d'un conflit entre la Communauté autonome et le gouvernement central, la première revendiquant son « propre espace fiscal », c'est-à-dire une part des impôts nationaux lui fournissant une certaine autonomie financière.

La première conséquence que l'on doit donc tirer de ce travail est que le mécanisme de course vers le bas ne s'exerce pas *quel que soit* le contexte institutionnel. Moreno et Trelles permettent ainsi d'identifier des conditions institutionnelles, caractérisées ici par les relations entre le niveau central et les niveaux régionaux, dans lesquelles il ne s'exerce pas.

Il est plus difficile de tirer les conséquences de ce travail pour ce qui est des effets de ces politiques sur les inégalités entre les territoires régionaux. Moreno et Trelles parlent de processus de mimétisme pour la politique qu'ils ont étudiées qui ne remettent pas en cause la solidarité nationale. D'autres travaux soutiennent que l'évolution des politiques sociales espagnoles depuis les transferts de compétence indique le développement de sous-systèmes de protection sociale différenciés ou de *welfare regions* (Gallego, Gomà, Subirats, 2005). Il semble donc que le mécanisme de course vers le haut aille de pair, dans le cas espagnol, avec une différenciation des politiques conduites et avec la construction de systèmes de protection sociale territorialisés.

Au terme de cette deuxième partie, on a donc vu que la décentralisation de compétences de politiques sociales aux régions peut se traduire par une amélioration du niveau des prestations sociales. La concurrence entre les régions, dans le cadre de certaines relations centre-périphérie, est un mécanisme

d'explication. Un autre mécanisme semble tenir à l'influence que certains acteurs exercent sur le *policymaking*. Les travaux sur la différenciation des politiques régionales vont fournir à ce sujet quelques pistes intéressantes.

3. Décentralisation et différenciation des politiques publiques régionales

Parmi les travaux consacrés aux transferts de compétences de politiques sociales aux régions dans les pays d'Europe de l'Ouest, ceux qui se sont intéressés à la différenciation de l'action publique régionale à laquelle elle conduit sont les plus nombreux. Plusieurs facteurs de différenciation sont identifiés, les héritages de la politique centrale, les partis politiques et les communautés de politique publique régionales.

3.1. Les effets de la décentralisation sur des politiques déjà différenciées

La première leçon des travaux sur la différenciation est de montrer que les politiques centrales n'étaient elles-mêmes pas mises en œuvre de façon uniforme sur le territoire national. Daniel Wincott montre que la Grande-Bretagne n'a jamais bénéficié du « bonus unitaire » que l'on attribue aux Etats centralisés (2005b). Prévalait plutôt une répartition du travail entre le centre et les périphéries qui attribuait au premier la responsabilité des sujets de « haute politique » (*high politics*) et au second les sujets de moindre importance (*low politics*). Le centre ne s'intervenait pas dans de nombreux aspects des politiques sociales, en particulier ceux liés à l'égalité territoriale. Les gouvernements régionaux, avant la dévolution, bénéficiaient ainsi déjà d'une grande autonomie, puisque « *the centralized power was not consistently deployed to expand the welfare state or achieve equality accross territory* » (Wincott, 2005b, p. 171). Le système national de santé britannique, très centralisé, fournit un exemple des tensions entre le contrôle du niveau central et l'autonomie locale. Les professionnels de la médecine organisaient en effet les services médicaux à l'échelon local avec une marge de manœuvre importante, d'autant plus qu'une certaine autonomie de la profession médicale est garantie par le NHS. Le slogan « *no need for geography* » n'aurait donc été qu'un mythe.

Quels effets produit alors la décentralisation dans ces domaines de politique publique déjà caractérisés par la différenciation ? La comparaison du Pays de Galle et de l'Ecosse montre que le degré de différenciation ne dépend pas de l'ampleur des compétences dévolues (2005a). Paradoxalement, alors

que le processus de dévolution a accordé davantage de pouvoir à l'exécutif écossais, les politiques publiques qu'il a mises en œuvre étaient moins innovantes que celles produites par l'exécutif gallois, dans le domaine de l'éducation, de la santé et des politiques de la petite enfance. Selon Wincott, c'est parce que les politiques galloises avant la dévolution se différenciaient moins des politiques anglaises que les politiques écossaises, d'une part, et que les intérêts organisés autour de ces politiques étaient moins influents, d'autre part, que davantage d'innovation a pu être mise en œuvre. Par comparaison, les acteurs écossais qui ont dominé le processus de dévolution avaient intérêt à maintenir le *status quo* des politiques britanniques. Les héritages de la politique publique centralisée, compris ici par l'existence d'intérêts organisés au niveau régional qui sont favorables à sa reconduction, constituent donc un facteur déterminant du degré de différenciation de la politique décentralisée par rapport à la politique conduite par l'Etat central. Cet inégal degré de différenciation de la politique régionale par rapport à la politique de l'Etat central produit de la différenciation entre les politiques régionales.

Les travaux de Valeria Fargion sur le cas italien montrent que le gouvernement central est un acteur clé pour comprendre la différenciation des politiques régionales après le transfert de compétences (2005). Les régulations centrales des politiques régionales sous les gouvernements de centre-gauche puis de centre-droit ont pris des formes très différentes. Le premier gouvernement Prodi, craignant que la régionalisation ne renforce les inégalités territoriales, avait en effet mis en place un système assez proche du système britannique de « *command and control* », procédant par la définition de standards nationaux, la possibilité pour le niveau central de se substituer aux gouvernements régionaux en échec, une planification nationale, la définition de services minimum... Le gouvernement de centre-gauche avait ainsi opté pour une version coopérative des relations centre-périphérie. Le gouvernement Berlusconi qui lui a succédé avait lui adopté une stratégie très différente, qu'on peut expliquer notamment par la participation de la Lega Nord à la coalition gouvernementale. L'autonomie régionale était valorisée *per se*, sans préoccupation pour les implications territoriales en termes de droits sociaux. Les relations entre les régions et le niveau central sont devenues très conflictuelles, le gouvernement central ne tenant pas les engagements financiers auxquels il s'était engagé, correspondant à près de 80% des budgets régionaux, et imposant des règles dans le management local de la santé, qui relevait formellement directement du domaine de compétence des régions. Ainsi, l'évolution des relations entre les régions et l'Etat a fait varier les services fournis aux populations.

3.2. Le rôle des partis politiques

Etudiant les politiques régionales d'assistance sociale en Italie, Valeria Fargion identifie un autre facteur différenciation : la majorité politique régionale (2005). Jusqu'à la fin des années 1970, la loi d'encadrement des compétences régionales en matière d'assistance sociale n'avait pas été adoptée, laissant aux gouvernements régionaux une marge de manœuvre importante. La différence des politiques

conduites est particulièrement marquée entre les régions du Centre et du Nord qui sont gouvernées à gauche, d'une part, et celles qui le sont au centre ou au centre-gauche, d'autre part. Ces régions ont créé des services d'aide à domicile pour les personnes âgées, de réhabilitation et de formation pour les personnes handicapées, des centres de soins de jour. Elles ont aussi mis en œuvre des services pour les mères, et des modes de garde publics pour les enfants de moins de 3 ans. Mais tandis que dans les régions gouvernées par la gauche, toutes les dépenses sociales étaient réalisées par les communes, mettant en place de services publics, les régions gouvernées par le centre ou le centre-gauche ont favorisé la création d'institutions publiques et privées se partageant de fait l'offre de services d'assistance sociale. Le recours aux institutions privées s'expliquait par le manque de ressources financières de ces régions, qui en transféraient la charge aux communes, elles-mêmes dépendant de transferts de l'Etat en forte baisse dans les années 1980. Leur capacité à fournir ces services directement ayant diminué, les autorités locales se sont largement tournées vers le tiers-secteur. La contrainte économique a ensuite aussi conduit les régions gouvernées par les chrétiens-démocrates et les communistes à y recourir dans les années 1990.

3.3. Les acteurs régionaux des politiques publiques

L'idée de départ défendue par un certain nombre de travaux sur la différenciation des politiques décentralisées est la suivante :

« If policy making is less about the great choices of models of society and more about the adaptation to different circumstances of received ideas about economic development and social integration, then the scale of policy divergence may be less but the scope greater »
(Keating, McEwen, 2005, p. 414).

Sur cette base, Scott Greer propose une méthode d'analyse de la différenciation des politiques publiques (2005a). Il s'inspire de la théorie de Kingdon sur les trois courants, et les fenêtres d'opportunités qui résultent de leur rencontre :

« by examining the nature of policy communities and the systematic biases they introduce in the policy stream ; the nature of party systems and the systematic biases they introduce into politicians' incentives ; and the nature of the press and other problem forming mechanisms and the systematic biases they introduce into the timing and perception of problems » (Greer, 2005, p. 502).

Plus précisément, il considère que les politiques régionales sont le résultat de l'histoire et des institutions du niveau de gouvernement considéré. Elles sont structurées par une certaine distribution

territoriale des ressources, et par leurs interactions avec les autres institutions présentes sur le territoire considéré, mais aussi par les débats internes à la communauté de politique publique considérée. L'adoption de nouvelles idées se faisant toujours en réponse à un problème particulier, dans un contexte caractérisé par une certaine répartition des pouvoirs, et par certaines stratégies des partis politiques, celles-ci sont toujours adaptées, c'est-à-dire transformées, dans ce contexte. S'appuyant sur la différenciation des politiques de santé en Ecosse, au Pays de Galle et en Angleterre, Greer identifie deux variables qui influencent positivement la capacité des communautés de politique publique à décliner l'action publique en fonction d'enjeux propres au territoire considéré. La première est l'existence d'un système partisan régionalisé, ou *a minima*, d'un parti régional, qu'il soit régionaliste ou organisé sur une base territoriale. Lorsqu'on peut observer un système de partis politiques régionalisés, cela signifie que les hommes politiques de ce système poursuivent des objectifs politiques distincts de leurs collègues qui exercent à l'échelon national. La seconde variable réside dans le pouvoir de mise en œuvre que détient un niveau de gouvernement. Celui-ci dépend de la contrainte qu'exercent les autres échelons de gouvernement sur sa capacité légale, son autonomie financière et sa capacité à développer et mettre en œuvre des politiques publiques par lui-même. Dans le cas des politiques de santé en Grande-Bretagne, les fortes différences observées s'expliquent selon Greer par les pressions idéologiques et politiques auxquelles chaque parti au gouvernement doit faire face, et par l'influence relative des communautés de professionnels de la santé.

L'analyse des différences régionales entre les trois courants de Kingdon lui permet d'analyser l'ampleur et les contenus de la différenciation des politiques publiques. Elle ne permet pas l'analyse des poids relatifs des courants par rapport aux autres, mais ce sont les écarts entre eux qui fournissent l'information sur le degré potentiel de différenciation. L'argument reste probabiliste, puisque ces écarts identifient des possibilités de différenciation, sans qu'il soit certain que la politique publique les reflète.

Au terme de cette troisième partie, on a identifié certains facteurs qui produisent la différenciation des politiques régionales. Les travaux pointent en particulier que penser les effets de la décentralisation sur les inégalités entre les territoires régionaux conduit à repenser les effets des politiques centrales en terme d'uniformité de traitement. De manière paradoxale, les travaux sur la décentralisation des politiques publiques entrent donc dans la boîte noire de l'Etat central. Les partis politiques et les communautés de politiques publiques sont deux autres facteurs susceptibles de différencier les politiques régionales les unes des autres.

4. Conclusion

L'exploration des recherches portant sur les effets de la régionalisation des politiques sociales sur les inégalités entre les territoires a permis d'évacuer certaines réponses infondées et de poser quelques nouvelles questions. Nous avons d'abord vu que contrairement à ce que laissent supposer nombre de travaux, aucun lien *a priori* ne peut être établi entre un type d'institution politique et les effets des politiques sur les territoires subnationaux. La littérature de science sociale n'offre en particulier aucune étude démontrant que la décentralisation de politiques sociales se traduit toujours par des inégalités entre les territoires régionaux. La question centrale est dès lors celle des facteurs expliquant que les politiques régionales produisent des inégalités. Les recherches consacrées aux effets de la décentralisation sur le niveau des prestations sociales et sur la différenciation des politiques régionales en identifient certains.

Toutefois, ces travaux fournissent des réponses qui sont directement issues de leur cas d'étude. Aucun modèle d'analyse plus général n'a encore été proposé pour comprendre les stratégies qu'adoptent les acteurs politiques en fonction des configurations politiques et des politiques publiques, d'une part, et les effets de ces stratégies sur les inégalités territoriales d'autre part. De nouvelles recherches sont encore nécessaires !

5. Bibliographie

Bagnasco, Arnaldo, Triglia, Carlo (1993), *La construction sociale du marché : le défi de la troisième Italie*, Cachan : Ecole normale supérieure.

Banting, Keith G. (2005), "Social Citizenship and Federalism: Is a Federal Welfare State a Contradiction in Terms?", in Greer, Scott L (Ed), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp. 44-66.

Bonoli, Giuliano (2001), "Political Institutions, Veto Points and the Process of Welfare State Adaptation", in Pierson, Paul (Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 238-264.

Brenner, Neil (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford: Oxford University Press.

Buchanan, James M. (1995), "Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform", *Publius: The Journal of Federalism*, 25 (2), pp. 19-27.

Dupuy, Claire, Le Galès, Patrick (2005), "The Impacts of Regional Government", in Greer Scott L (Ed), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp. 67-91.

Duran, Patrice, Thoenig, Jean-Claude (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), pp. 580-622.

Fargion, Valeria (2005), "From the Southern to the Northern Question. Territorial and Social Politics in Italy", in McEwen, Nicola, Moreno, Luis (Eds), *The Territorial Politics of Welfare*, London, New York: Routledge, pp. 127-147.

Ferrera, Maurizio (2005), *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford: Oxford University Press.

Flora, Peter, Kuhnle, Stein, Urwin, Derek (1999), *State Formation, Nation-Building and Mass Politics : The Theory of Stein Rokkan, based on his collected work*, Oxford: Oxford University Press.

Gallego, Raquel, Gomà, Ricard, Subirats, Joan (2005), "Spain, From State Welfare to Regional Welfare ?" in McEwen, Nicola, Moreno, Luis (Eds), *The Territorial Politics of Welfare*, London, New York: Routledge, pp. 103-126.

Greer, Scott L. (2005), "The Territorial Bases of Health Policymaking in the UK after Devolution", *Regional and Federal Studies*, 15 (4), pp 501-518.

Grémion, Pierre (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Editions du Seuil.

Hirschman, Albert O. (1995), *Défection et prise de parole: Théorie et application*, Paris, Fayard.

Immergut, Ellen (1992), *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

Keating, Michael (2005), « Higher Education in Scotland and England after Devolution », *Regional and Federal Studies*, 15 (4), pp 423-435.

Keating, Michael, McEwen, Nicola (2005), « Introduction: Devolution and Public Policy in Comparative Perspective », *Regional and Federal Studies*, 15 (4), pp 413-421.

Keating, Michael (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham: Elgar.

Kirchgässner, Gebhard (2001), *The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence*. CESifo Working Paper Series n°617, University of St. Gallen Discussion Paper n°2001/15; St Gallen: University of St Gallen.

Marshall, Thomas H (1965), *Class, Citizenship and Social Movement*, New York: Anchor Books.

McEwen, Nicola (2005), "The Territorial Politics of Social Policy Development in Multi-level States", *Regional and Federal Studies*, 15 (4), pp 537-554.

McEwen, Nicola, Moreno, Luis (Eds) (2005), *The Territorial Politics of Welfare*, London, New York: Routledge.

Moreno, Luis, Trelles, Carlos (2005), "Decentralization and Welfare Reform in Andalusia", *Regional and Federal Studies*, 15 (4), pp. 519-535.

Oates, Wallace E. (1985), "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review*, 75 (4), pp. 748-757.

Obinger, Herbert, Leibfried, Stefan, Castles Francis G. (Eds) (2005), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experience*, Cambridge: Cambridge University Press.

Page, Edward C., Goldsmith, Michael J. (Eds) (1987), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary State*, London: Sage Publications.

Peterson, Paul E. (1995), *The Price of Federalism*, Washington DC: The Brookings Institution.

Pierson, Paul (Ed) (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rodden, Jonathan (2003), "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government", *International Organization*, 57, pp. 695-729.

Sassen, Saskia (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton N. J.: Princeton University Press.

Swank, Duane (2002), *Global Capital, Political Change in Developed Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.

Tiebout, Charles M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 65 (4), pp. 416-424.

Wellisch, Dietmar (2000), *Theory of Public Finance in a Federal State*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wincott, Daniel (2005a), "Reshaping Public Space? Devolution and Policy Change in British Early Childhood Education and Care", *Regional and Federal Studies*, 15 (4), pp. 453-470.

Wincott, Daniel (2005b), "Social Policy and Social Citizenship: Britain's Welfare States", *Publius: The Journal of Federalism*, 36 (1), pp. 169-188.

Wincott, Daniel (2004), « Devolution and Social Democracy: Policy Diversity and Social Citizenship in the UK », Biennial Conference of Europeanists, 11-13 mars 2004, Chicago.

Winston, Pamela (2002), *Welfare Policymaking in the States. The Devil in Devolution*, Washington DC: Georgetown University Press.