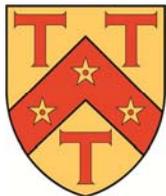


# Quand la décentralisation réduit les inégalités

## Politiques d'éducation en France et en Allemagne

**Dr. Claire Dupuy**



St Antony's College, Université d'Oxford  
ISPOLE, Université catholique de Louvain



Est-ce que la régionalisation de l'action publique conduit à une augmentation des inégalités territoriales ?

Les inégalités produites par l'action publique : l'offre de politique publique dans chaque région (les dispositifs d'action publique, les résultats des politiques publiques...).

**FGTB**

**ON VOUS MENT**

**REGIONALISATION DE L'IMPOT**

**=**

**PLUS DE PAUVRETE ET PLUS D'INEGALITES**

« *[Our new constitution] limits the incursions that governments can make into our civil rights, while implying a preference for diversity over uniformity. It makes it harder for a government of the left to secure equality of conditions in different parts of the kingdom. The welfare state was based on the principle that benefits and burdens would depend on need, not geography. Devolution negates that philosophy* »

Vernon Bogdanor, « The Elements of a Codified British Constitution », *Financial Times*, 8 décembre 2003.

## **Régionalisation et absence d'augmentation des inégalités territoriales**

### **Espagne** : politiques de santé, d'éducation, et d'aide aux personnes âgées

Costa-Font, Joan (2010). "Does Devolution Lead to Regional Inequalities in Welfare Activity?", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28: 435-449.

### **Royaume-Uni** : politiques de santé, politiques pour la prime enfance

Wincott, Daniel (2006). "Social Policy and Social Citizenship: Britain's Welfare States", *Publius: The Journal of Federalism*, 36: 1, 169-188.

# Plan général

- 1. L'approche par les institutions a tort : la centralisation ou le fédéralisme ne disent rien sur les inégalités territoriales**
- 1. Les politiques régionales et la réduction des inégalités territoriales**

# 1

**L'approche par les institutions a tort : la centralisation ou le fédéralisme ne disent rien sur les inégalités territoriales**

## **L'équation :**

La centralisation produit de l'homogénéité territoriale

Le fédéralisme produit de l'hétérogénéité territoriale

## Le fédéralisme produit-il nécessairement de l'hétérogénéité territoriale ?

(i) Le fédéralisme est le produit d'une société caractérisée par la diversité (linguistique, culturelle, ethnique...)

**En Allemagne** : la Prusse choisit l'organisation fédérale pour des motifs de politique étrangère et domestique

(i) Peu de place pour les logiques redistributives

**En Allemagne** : la péréquation financière entre les *Länder* (régions)

# **Le système de péréquation financière** *(Länderfinanzausgleich)*

**Niveau 1** : Répartition de l'impôt sur le revenu (42,5%), l'impôt sur les sociétés (50%) et la TVA (45%)

**Niveau 2** : Péréquation horizontale entre les régions. Egalisation de la capacité fiscale par habitant. Jeu à somme nulle.

*Capacité financière par habitant (en % de moyenne nationale de la capacité financière par habitant) en 2009*

<b>Avant l'égalisation entre les régions</b>	<b>Après</b>
70	91
80	93,5
90	96
100	100
110	104
120	106,5
130	109

Source : Site du Bundesministerium der Finanzen

# **Le système de péréquation financière** *(Länderfinanzausgleich)*

**Niveau 1** : Répartition de l'impôt sur le revenu (42,5%), l'impôt sur les sociétés (50%) et la TVA (45%)

**Niveau 2** : Péréquation horizontale entre les régions. Egalisation de la capacité fiscale par habitant. Jeu à somme nulle.

**Niveau 3** : Péréquation verticale entre le gouvernement fédéral et les régions sous 99,5 % de la capacité financière moyenne par habitant. Compensation de 77,5 % de la différence.

*Capacité financière par habitant (en % de moyenne nationale de la capacité financière par habitant) en 2009*

<b>Avant l'égalisation entre les régions</b>	<b>Après la péréquation horizontale</b>	<b>Après la péréquation verticale</b>
70	91	97,5
80	93,5	98
90	96	98,5
100	100	
110	104	
120	106,5	
130	109	

Source : Site du Bundesministerium der Finanzen

# Finanzausgleich zwischen den Ländern

## Geberländer (Minuswerte)

	Summe 1995 bis 2010 in Milliarden Euro <sup>1)</sup>	2010 <sup>1)</sup>
Bayern	-34,3	-3,5
Hessen	-32,3	-1,7
Baden-Württ.	-29,9	-1,7
Nordrh.-Westf.	-11,4 (Nehmer)	0,4
Hamburg	-5,2	-0,1

## Empfängerländer (Pluswerte)

	2010 <sup>1)</sup>
Berlin	42,3
Sachsen	16,3
Sachsen-Anhalt	9,5
Thüringen	9,2
Brandenburg	8,7
Mecklenburg-Vorpommern	7,1
Niedersachsen	6,2
Bremen	6,2
Rheinland-Pfalz	4,2
Saarland	1,9
Schleswig-Holstein	1,3

## Wie der Ausgleich wirkt

durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner  
(= 100 Prozent)



1) Vorläufiger Wert für 2010.

Quelle: Bundesfinanzministerium

F.A.Z.-Grafik Brocker

Source: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24 janvier 2011

# La centralisation produit-elle nécessairement de l'homogénéité territoriale ?

(i) Centralisation, standardisation, norme d'action publique dominante centrée sur l'égalité territoriale

**En France** : « La régulation croisée » (Crozier & Thoenig), l'échange d'informations et de ressources entre les services déconcentrés et les élus locaux

(i) Les politiques de l'Etat central et la production d'inégalités territoriales

**En France** : l'inégale allocation des ressources entre les académies

*Effectif moyen par classe, second degré, enseignement public 1972-1973 et 1978-1979*

	1972-1973		1978-1979	
	Baccalauréat	Baccalauréat technique	Baccalauréat	Baccalauréat technique
Académie / Classes du second cycle long qui préparent au :				
<b>Aix Marseille</b>	30,2	26,5	30,8	28,9
<b>Amiens</b>	29,6	25,7	29,2	26,7
<b>Besançon</b>	27,7	26,3	28,3	26,6
<b>Bordeaux</b>	29,3	26,1	31	28,5
<b>Caen</b>	26,7	22,7	27,5	24,6
<b>France entière</b>	<b>29,2</b>	<b>25,8</b>	<b>29,2</b>	<b>26,8</b>

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

<p><b>Situation d'adéquation des ressources allouées avec les besoins</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dotation budgétaire et part des capacités vétustes et inadaptées dans la moyenne</li> <li>- dotation budgétaire et part des capacités vétustes et inadaptées inférieures à la moyenne</li> <li>- dotation budgétaire et part des capacités vétustes et inadaptées supérieures à la moyenne</li> </ul>	<p>Ile de France Centre Bourgogne, Franche-Comté, Limousin</p> <p><b>(5 régions sur 22)</b></p>
<p><b>Situation de sur-dotation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dotation supérieure à la moyenne et moins de capacités vétustes et inadaptées que la moyenne</li> <li>- dotation supérieure à la moyenne et des capacités vétustes et inadaptées dans la moyenne</li> <li>- dotation dans la moyenne et moins de capacités vétustes et inadaptées que la moyenne</li> </ul>	<p>Alsace, Lorraine, Basse-Normandie, Haute-Normandie Auvergne, Champagne-Ardenne, Picardie, Poitou-Charentes Pays de la Loire</p>
<p><b>Situation de sous-dotation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dotation inférieure à la moyenne et plus de capacités vétustes et inadaptées que la moyenne</li> <li>- dotation inférieure à la moyenne et des capacités vétustes et inadaptées dans la moyenne</li> <li>- dotation dans la moyenne et plus de capacités vétustes et inadaptées que la moyenne</li> </ul>	<p>Provence-Alpes Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Aquitaine Rhône-Alpes, Bretagne Nord-Pas de Calais, Midi-Pyrénées</p>

**DONC** : parler de fédéralisme ou de centralisation n'est pas prédictif du niveau d'inégalités territoriales.

Par conséquent, en tant que telle, la régionalisation, comme changement institutionnel, ne dit rien de l'évolution des inégalités territoriales.

**2.**

**Les politiques publiques et la  
réduction des inégalités territoriales**

**(i) Les différences de ressources financières entre les régions** se traduisent-elles par des inégalités territoriales accrues ?

**En France** : Depuis 1986, les régions sont formellement responsables des conditions matérielles d'enseignement

(bâtiments des lycées, planification financière, planification des formations)

*Les dotations de transfert de l'Etat par rapport aux dépenses des régions au titre du fonctionnement (DGD)*

1986	1987	1988	1989	1995	1996	1997	2001	2002	2003
0.91	0.92	0.91	0.92	1.06	1.03	1.04	0.94	0.91	0.91

Sources : Calculs de l'auteure. Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur, Comptes administratifs des régions.

## *Ratios ressources de l'Etat/ dépenses régionales d'investissement*

	1986	1987	1988-89	1990	1991-92-93	1996-98-99	2000	2001	2002	2003
<b>Métropole (sans la Corse)</b>	<b>0,70</b>	<b>0,45</b>	<b>0,44</b>	<b>0,19</b>	<b>0,24</b>	<b>0,21</b>	<b>0,23</b>	<b>0,23</b>	<b>0,21</b>	<b>0,20</b>

Source : Calculs de l'auteure. DGCL, ministère de l'Intérieur.  
Ressources de l'Etat au titre de l'investissement : DRES + aides exceptionnelles de l'Etat.

*Ratio entre les transferts de l'Etat et les dépenses régionales au titre de l'investissement*

Régions	1986	1987	1988-89	1990	1991-92-93	1994-95	1996-98-99	2000	2003
Limousin	4,17	0,75	0,69	0,26	0,44	0,30	0,34	0,23	0,19
Nord-Pas de Calais	0,67	0,36	0,64	0,22	0,32	0,19	0,20	0,25	0,21
Languedoc-Roussillon	1,51	1,1	0,40	0,23	0,25	0,19	0,20	0,20	0,14
Ile de France	0,80	0,53	0,31	0,10	0,18	0,16	0,17	0,17	0,18
Alsace	2,21	0,41	0,51	0,21	0,30	0,28	0,23	0,27	0,27
Rhône-Alpes	0,46	0,49	0,57	0,25	0,24	0,16	0,16	0,16	0,16
Provence-Alpes Côte d'Azur	0,23	0,34	0,43	0,41	0,17	0,18	0,22	0,38	0,20
<b>Régions métropolitaines</b>	<b>0,70</b>	<b>0,45</b>	<b>0,44</b>	<b>0,19</b>	<b>0,24</b>	<b>0,20</b>	<b>0,21</b>	<b>0,23</b>	<b>0,20</b>

**Source** : Calculs de l'auteure. Données budgétaires du Ministère de l'Intérieur, DGCL.

# **Investissement massif de toutes les régions françaises dans l'éducation depuis 1986 :**

Utiliser la capacité à produire des politiques publiques (aussi légitimes que les politiques d'éducation) pour accroître la légitimité

de l'institution régionale

de l'équipe en place

Les politiques régionales ont diminué les inégalités territoriales produites par la politique centralisée de l'Etat

## *Les conditions matérielles d'enseignement dans les lycées*

Indicateurs		1989	1998	2003
Surface moyenne par élève – Lycée d'enseignement général et technologique	Mean	15.2	-	15.3
	<b>Variance</b>	<b>12.96</b>	-	<b>5.08</b>
Surface moyenne par élève – Lycée professionnel	Mean	18.5	-	21.3
	<b>Variance</b>	<b>68.96</b>	-	<b>13.87</b>
Nombre d'élèves par place de bibliothèque	Mean	-	26	17
	<b>Variance</b>	-	<b>108.49</b>	<b>7.26</b>
Surface moyenne par élève dans les laboratoires scientifiques	Mean	-	83	72
	<b>Variance</b>	-	<b>53.76</b>	<b>34.83</b>
Surface moyenne par élève dans les salles informatiques	Mean	-	67	58
	<b>Variance</b>	-	<b>45.99</b>	<b>13.35</b>

Source : Calculs de l'auteure. Données de l'enquête EPI 1989, 1998 et 2003.

## **(ii) La compétition entre<sup>i</sup> les régions conduit-elle à des inégalités territoriales accrues ?**

### **La compétition par la comparaison**

Besley T. & CASE A. (1995), « Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting and Yardstick Competition », *The American Economic Review*, 85(1), p. 22-45

Breton A. (1996), *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge, Cambridge University Press.

### **Le rôle d'entrepreneurs politiques**

*« La décentralisation est censée permettre à chaque région de développer une politique propre. Mais en réalité, avec les médias, les initiatives des uns et des autres sont connues, et cela limite les possibilités d'innovation, **puisque les groupes d'opposition, les associations de parents d'élèves, etc. exercent des pressions pour que ce que se fait là se fasse ici aussi (...)** »*

Directrice, Conseil régional de Bretagne, en poste au début des années 2000, entretien en mai 2007

## Enclenchement de la compétition interrégionale : le rôle des enjeux institutionnels

« *Demonstration effect* »

Moreno L. & Trelles C. (2005), « Decentralization and Welfare Reform in Andalusia », *Regional and Federal Studies*, 15(4), p. 519-535.

Régions/ Domaines d'intervention régionaux	PACA	Centre	Bretagne	Limousin	Nord Pas de Calais	Bourgogne	Basse-Normandie
Gratuité des manuels scolaires	X	X	X	X	X	X	X
Acquisition des premiers équipements des lycéens des sections professionnelles et technologiques	X	X	X	X	X	X	X
Soutien à la mobilité lycéenne	X	X	X	X	X	X	X
Soutien à l'orientation	X	X	X	X	X	X	X
Projets des lycéens/ des établissements (avec ou sans partenaires extérieurs)		X	X	X	X	X	X
Accès à la culture	X	X	X	X	X	X	X
Réduction du coût des trajets en TER	X	X	X		X		
Soutien à la création artistique, à la critique d'art...	X	X	X			X	
<b>Actions propres</b>	Corrélyce, catalogue régional de ressources numériques pour les lycées ; Conseil régional des jeunes.	Distribution gratuite de « manuels consommables » (cahiers de TP, pochettes) aux élèves des sections professionnelles.	Examens européens de certification linguistique ; Conseil régional des jeunes.		Pupitre du XXIème siècle.	Budgets participatifs des lycées.	Cahiers de TP, dictionnaires, annales... ; Budgets participatifs des lycées ; Fonds social régional.

### **(iii) Les régions ont-elles toujours intérêt à produire des politiques différenciées ?**

**En Allemagne :** Les régions sont entièrement compétentes en matière d'enseignement secondaire

La *Kulturhoheit* ou la centralité des politiques d'enseignement secondaire pour les régions

Fort intérêt à la préservation de leur autonomie... **et pourtant** : des décisions de coordination de leurs politiques d'éducation

**La défense de l'organisation fédérale de l'éducation**

- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (1970), *Bildungsbericht' 70. Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik*, Bonn : Verlag Dr. Heger.
- Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, (1973), *Bildungsgesamtplan*, Stuttgart : Ernst Klett Verlag.
- Deutscher Bildungsrat, die Bildungskommission (1975), *Bericht' 75. Entwicklungen im Bildungswesen*, Bonn : Bundesdruckerei.
- Deutscher Bildungsrat (1968), *Die Gliederung des deutschen Schulwesens. Analytische Darstellung und Gesichtspunkte zu seiner weiteren Entwicklung*, Gutachten und Studien der Bildungskommission, Hans Scheuerl, Stuttgart : Ernst Klett Verlag
- Deutscher Bundestag (1978), *Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems*, Bundestag-Drucksache 8:1551 vom 23.02.1978.
- Deutscher Bundestag (1967), *Bericht über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildungsplanung*, Bonn : Bonner Universitäts-Buchdruckerei.

## *Les décisions prises par la Kultusministerkonferenz, 1970 - 2000*

Décennie	1970	1980	1990	2000
% des décisions de coordination par la KMK (hors questions de personnel)	37	38	16	+++

- **Source** : Comptage de l'auteure sur la période 1969 – 2000 à partir de KMK (2007), *Sammlung der Beschlüssen der KMK*, Neuwied : Luchterhand.

***Merci pour votre attention !***

## Les attentes des citoyens en matière de régionalisation (2009)

	Ne sert à rien	Devrait avoir moins de pouvoirs	A les pouvoirs qu'il faut	Devrait avoir plus de pouvoirs	Devrait devenir indépendante	Ne sait pas
Alsace	1	2	<b>42</b>	<b>41</b>	6	8
Basse-Saxe	6	13	<b>40</b>	30	4	7
Bavière	3	8	<b>41</b>	29	15	4
Bretagne	1	2	31	<b>52</b>	5	9
Catalogne	2	7	15	<b>51</b>	21	4
Castille-La-Manche	7	10	<b>37</b>	<b>40</b>	1	5
Ecosse	7	4	28	<b>39</b>	20	2
Ile de France	3	3	<b>35</b>	<b>38</b>	0	21
Haute-Autriche	3	5	<b>47</b>	41	2	2
Pays de Galles	9	6	28	<b>42</b>	14	1
Salzburg	3	7	<b>45</b>	<b>42</b>	2	1
Thuringe	9	13	28	<b>39</b>	5	6
Vienne	5	12	<b>51</b>	27	2	3

**Source** : Enquête d'opinion publique réalisée en avril et mai 2009 auprès de 900 personnes en Alsace, Bretagne et Ile de France, projet *Citizenship after Nation State* (CANS), Fondation européenne pour la science (Pasquier, 2012, p. 20)