

SUR LA RÉPARTITION TERRITORIALE DU POUVOIR DANS LES PAYS EUROPÉENS

PATRIZIA MAGARÒ

Abstract: This article presents a brief overview of several legal aspects of the territorial organization of European states, arguing that the European Union principles favour the processes of decentralization, while the recent economic crisis weakens the various systems of local autonomy. For this purpose, it first reviews the theoretical traditions and the many conceptual nuances related to the puzzle of territorial organization of States. Then, it discusses how these different traditions translate into constitutional arrangements and how these arrangements evolved throughout Europe during the 20th century. Finally, it addresses the issue of the relations between centre and periphery in the context of the recent economic crisis, showing how legal arrangements in matters related to the territorial organization of States are both influenced and influencing fiscal policies and the states' ability to face sudden fluctuations in local, national and international economy.

Keywords: territorial autonomy; political decentralization; vertical distribution of power; federalism; regionalism.

Les dynamiques de l'organisation territoriale

Dans les études sur l'organisation territoriale de l'État, les classifications ont été souvent formulées par les juristes en regardant à travers la loupe de leur expérience nationale, sans utiliser correctement la méthode comparative, pour parvenir de manière inductive à un dénominateur commun aux différentes formes de distribution « verticale » du pouvoir politique. Même les chercheurs d'un seul pays ne sont pas toujours parvenus à des définitions uniformes, résultat par contre tendanciellement obtenu par rapport à d'autres thèmes classiques de la comparaison.

L'hétérogénéité conceptuelle et sémantique dépend, dans une certaine mesure, de la grande variété d'approches utilisées pour distinguer les différents types d'État et de l'attention accordée aux sciences non juridiques (spécialement à la science politique et à la sociologie).

La nécessité d'élaborer une classification plus rationnelle, qui permet de mieux exprimer, à travers des catégories renouvelées, les principes et les valeurs sous-jacents aux différentes formes institutionnelles, se fait particulièrement ressentir lorsque des changements significatifs dans l'architecture de l'État découlent du processus de redistribution territoriale du pouvoir politique.

La première analyse véritable sur la « répartition verticale » du pouvoir a été développée dans le recueil d'essais connu sous le nom de *The Federalist* (Hamilton *et al.*, 1787-1789) – qui est devenu un texte de référence du constitutionnalisme – contenant la première formulation de la théorie de l'État « fédéral ». Le modèle d'organisation territoriale des États-Unis d'Amérique, dont l'esprit s'est largement répandu à travers le monde, a été également accepté sur le plan théorique par la culture du Vieux Continent, parallèlement à la consolidation du modèle de l'État unitaire d'inspiration française, qui s'est révélé prédominant en Europe jusqu'à la deuxième guerre mondiale.

La dichotomie État fédéral-État unitaire s'est cependant affaiblie, à la lumière de la complexe évolution des démocraties contemporaines, dont l'articulation a subi une sensible modification par rapport au passé. Les traditionnelles reconstructions doctrinales ne semblent plus appropriées, ayant été centrées sur le thème de la souveraineté. Cette dernière, dans un contexte progressivement mondialisé, a subi un lent processus d'érosion et ne paraît plus constituer la pierre angulaire de la théorie de l'organisation des démocraties contemporaines (Walker, 2003).

Si en Europe la question de la souveraineté dans l'État fédéral a marqué le débat jusqu'au siècle dernier (Kimminich, 1995), outre-Atlantique elle avait déjà été résolue avec la fin de la guerre civile et la prévalence (non pas grâce à la force d'argumentations juridiques mais grâce à la force des armes) d'une interprétation *contractualiste* forte de la Constitution (Richards, 2015, 42).

Indépendamment des processus historiques spécifiques conduisant à une fédéralisation, on devrait en tous cas nier aux entités fédérées un caractère juridiquement originaire, découlant de leur éventuelle précédente condition « étatique ». Les pouvoirs dont ces sujets disposent trouvent désormais leur véritable fondement dans les dispositions de la Constitution et sont d'ailleurs conditionnés à des degrés variables par le droit fédéral. Enfin, les entités fédérées n'ont ni une subjectivité internationale, réservée à l'État fédéral, ni le droit de sécession, formellement admis très rarement (De Fiores, 2014), quelquefois en termes de simple *paper right*¹.

La référence à la souveraineté ne semble être utile aujourd'hui que pour distinguer le modèle de la fédération de celui de la confédération (cette dernière parfois historiquement prodromique de la première), laquelle est un produit de l'union entre sujets indépendants qui – même s'ils se lient par un pacte – ne veulent pas renoncer à leur souveraineté et dont les relations se fondent sur les règles contenues dans les traités constitutifs, modifiables à l'unanimité.

La faiblesse de la distinction entre État fédéral et État Unitaire ne semble pas toutefois dépendre uniquement de l'obsolescence des critères habituels de

¹ À cet égard, on peut citer les Constitutions soviétiques du 1924, 1936 et 1977.

classification, mais surtout de la perte progressive de l'originale fonction prescriptive des deux modèles.

D'une part, les réalisations concrètes du fédéralisme sont entre elles toutes différentes et rarement reproduisent les éléments caractérisant le prototype des États-Unis (qui, d'ailleurs, à son tour, a subi une profonde évolution dans le passage de l'État libéral à l'État social), ceci forçant les chercheurs à adjectiver, chaque fois, l'expérience spécifique prise en considération. Parmi les nombreuses expressions utilisées, on peut rappeler par exemple le fédéralisme dual, coopératif, faible, centralisé ou unitaire, asymétrique, homogène, le semi-fédéralisme, le fédéralisme apparent, le fédéralisme d'association ou de dissociation².

D'autre part, la formule de l'État unitaire apparaît également faible sur le plan purement descriptif, puisque, depuis la seconde guerre mondiale, différents processus de dislocation du pouvoir politique sur le territoire, par le biais du transfert de compétences et la reconnaissance du pouvoir de décision croissant aux autorités périphériques, ont progressivement conduit à dépasser la vieille centralisation des fonctions de l'État au seul niveau national de gouvernement (Kada, 2010, Delcamp & Loughlin, 2002).

Les raisons qui ont poussé les États unitaires à réviser les modalités d'exercice des fonctions publiques sont largement de nature socio-économique, en raison de la nécessité de mieux adapter l'organisation nationale aux exigences du *Welfare State*, appelé à soutenir des interventions de rééquilibrage, de distribution de ressources, de fourniture et gestion de services.

On ne peut pas nier que le processus de décentralisation (qui a donné naissance, dans le temps, à un véritable *puzzle* de configurations institutionnelles) est souvent étroitement lié à la réforme des différents secteurs de l'activité étatique, dans le but d'atteindre une plus grande efficacité des services publics; le niveau périphérique semble être le plus approprié pour atteindre cet objectif (sur le plan des coûts et de la qualité des prestations) et satisfaire les besoins des citoyens, en permettant des décisions fondées sur une meilleure connaissance des problèmes spécifiques aux territoires et du cadre de l'intervention, en encourageant des politiques différenciées.

En même temps, il apparaît clairement que la décentralisation n'est pas seulement utile pour rendre l'action administrative plus efficace, pour favoriser le développement social et la compétitivité économique dans un contexte d'économie globalisée, en encourageant l'expérimentation et la recherche de solutions innovantes, à travers la valorisation de la dimension locale, dans une approche non sans raison définie « glocale » (Robertson, 1992, 235).

Les réformes engagées en Europe au cours des dernières décennies apparaissent, dans une certaine mesure, inspirées également des valeurs

² Cette dernière formule linguistique est aujourd'hui utilisée pour l'original parcours institutionnel de la Belgique qui, partant d'une physionomie unitaire, en passant par une succession de réformes, est enfin arrivée, en 1994, à s'auto-qualifier de « fédéral ».

fondamentales que divers spécialistes, dans le passé, ont considéré à la base d'une prétendue « supériorité » du modèle fédéral par rapport au modèle de l'État unitaire (Elazar, 1987 ; Watts, 1999, 4).

La décentralisation semble être devenue un instrument privilégié pour promouvoir un développement ultérieur de la démocratie³ (en enrichissant les principes fondateurs du constitutionnalisme moderne, la protection des droits, le pluralisme politique, la séparation des pouvoirs), pour satisfaire les besoins et les intérêts de sociétés de plus en plus composites et de groupes territoriaux demandant de nouvelles et incisives formes de participation.

On peut affirmer aujourd'hui qu'aucun pays européen ne correspond plus à la version classique de l'État unitaire, dont la France a été le berceau (Sénat de la République française, 2000, 119). Il faut souligner en revanche la consolidation d'un modèle différent de répartition verticale du pouvoir politique, qui doit être qualifié de « décentralisé ». La référence à la décentralisation s'adapte, *naturaliter*, à la même structure organisationnelle des pays fédéraux, dans lesquels le niveau central de gouvernement renonce à définir et poursuivre de façon exclusive l'intérêt général, en assurant – sur le plan constitutionnel ou législatif – l'existence d'entités infra-étatiques dont l'autonomie est déterminante pour garantir des intérêts sociaux qui méritent une protection adéquate.

Les plus récents processus de réforme concernant les collectivités territoriales – surveillés attentivement par l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe – ont montré l'absence de solutions *one-size-fits* et une croissante adaptation créative des *best practices* aux contextes nationaux spécifiques (Committee of the Regions, 2012). La décentralisation a été différemment calibrée dans les pays européens⁴, en reconnaissant un large éventail de compétences et pouvoirs de décision aux niveaux infra-étatiques de gouvernement (Moreno, 2012; Mazza, 2012), en modulant protection juridique, distribution des ressources financières et système de contrôles (qui doivent être configurés d'une manière que ne compromet pas les fonctions et responsabilités des collectivités territoriales).

À cet égard, il convient d'observer que des spécialistes, en vue de mettre en évidence plus clairement le résultat de certains processus de décentralisation, ont souvent préféré définir comme « régionaux » les pays européens dont la physionomie a changé de manière significative en conséquence de ce qui a été appelé le « fait régional ».

³ Il convient de rappeler, à cet égard, que la «Charte européenne de l'autonomie locale», ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe en 1985, a établi un lien étroit entre la décentralisation, l'autonomie et la démocratie.

⁴ On a privilégié parfois le renforcement du niveau municipal, comme c'est le cas dans les pays scandinaves et en Europe centrale et orientale, où l'hyper localisme s'est étendu en réaction au centralisme de l'époque socialiste.

Cette expression est utilisée pour indiquer le début de réformes visant à introduire (ou renforcer) un niveau institutionnel intermédiaire entre l'État et les collectivités territoriales traditionnelles, qui peut être désigné sous la dénomination commune de « région » (Caciagli, 2006, 9 ; Comitato delle Regioni, 2004 ; Cherrier & Guérard, 2014). Un élément important de la régionalisation a été l'élan donné par l'intégration européenne. De nombreux États en effet ont commencé à se régionaliser en vue de leur adhésion à l'UE, afin de satisfaire les conditions d'accès aux fonds structurels et de s'adapter plus facilement et rapidement à l'acquis européen (Bitsch, 2003).

Les contours du fait régional sont cependant difficiles à cerner ; le paysage de la régionalisation en Europe ne semble pas uniforme et la notion même de « région » n'est pas univoque, puisque parfois son contenu paraît à « géométrie variable » plutôt que lié à un schéma institutionnel spécifique.

La catégorie juridique de l'État régional résulte de l'élaboration théorique développée dans les années 30 du siècle dernier par Ambrosini, qui considérait indispensable de prévoir une nouvelle entité intermédiaire, de nature non seulement administrative, entre l'État et les collectivités locales traditionnelles: la « région », ayant « un rôle et des fonctions d'importance constitutionnelle » et un pouvoir législatif concernant les « matières de strict ou prédominant intérêt local »⁵ (Ambrosini, 1933). De cette manière on a défini les caractères d'un *tertium genus*, par rapport à l'État unitaire et à l'État fédéral, dont on trouve ensuite un reflet dans le Statut spécial sicilien de 1946, puis dans la partie dédiée aux collectivités territoriales de la Constitution italienne de 1948.

Au début des années '90, seulement certains systèmes européens (outre l'italien) étaient considérés comme appartenant à ce modèle intermédiaire: l'Espagne, la Belgique, le Portugal, la Finlande et le Danemark⁶. Les expériences mentionnées ne sont pas liées à la dynamique amorcée par l'impulsion européenne ; le régionalisme a été construit, dans ces pays, sur des entités infranationales déjà forgées par l'histoire, pour améliorer l'intégration politique, économique et sociale, en reprenant en même temps la tendance du

⁵ L'italien Gaspare Ambrosini, en référence à l'expérience de l'*Estado integral* de la Seconde République espagnole (inspirée de la Constitution de Weimar et de la Constitution autrichienne), avait affirmé que, pour atteindre « le but du décongestionnement des fonctions de l'État, en transférant une partie d'entre elles du centre à la périphérie », le renforcement « des communes et des provinces » n'était pas suffisant, puisque la plupart des fonctions concernées dépassent « par leur importance et leur champ d'action les limites de ces autorités ».

⁶ Dans les derniers trois cas mentionnés, la régionalisation a un caractère partiel, n'ayant reconnu une autonomie législative qu'à l'archipel lusitanien des Açores, à celui de Madère, aux îles finlandaises Åland et aux îles danoises Féroé et Groenland (dont l'autonomie a été par ailleurs ultérieurement renforcée en 2009, par l'*Act of Self-Government*, qui a établi également des dispositions concernant une possible accession de cette énorme île à l'indépendance).

constitutionnalisme à valoriser et renforcer les collectivités territoriales à l'intérieur des États. Ce sont les seuls pays où la régionalisation a coïncidé avec l'établissement d'entités périphériques visant à mieux préserver l'identité de certains groupes (parfois liée à leur caractère insulaire).

Le Royaume-Uni aussi a été, à son tour, considéré comme appartenant à la catégorie de l'État régional ; l'originalité de son expérience de décentralisation apparaît comme le résultat de l'adaptation dans le temps des institutions britanniques aux spécificités culturelles et politiques des différents territoires du pays. Cette adaptation a été nécessaire pour répondre aux demandes croissantes d'autonomie de *constituent countries*, caractérisés par une identité nationale marquée (au sens de la signification assumée par cette expression dans le domaine sociologique) et pour contenir les forces centrifuges à la périphérie du système (Mitchell, 2009).

Décentralisation politique et polycentrisme législatif

Les dynamiques examinées ont rendu encore plus évidents les nombreux points de contact entre les expériences « régionales » et « fédérales » (ces dernières, en outre, de plus en plus marquées, au cours des décennies, par le renforcement progressif du pouvoir central). La convergence de ces expériences a été largement favorisée par la circulation de principes, procédures et critères d'organisation qui, en vertu de leur efficacité et des résultats obtenus dans le contexte d'origine, ont influencé d'autres systèmes, en produisant parfois des hybrides institutionnels.

Il convient de noter encore que, si on renonce à utiliser le concept de souveraineté dans la classification des formes d'États, il est possible de distinguer les entités infranationales les unes des autres, dans les États fédéraux et régionaux – comme Kelsen avertissait (Kelsen, 1925) – seulement en fonction de l'extension de leurs compétences.

Afin d'expliquer le *continuum* – plutôt que la rigide césure – existant entre les expériences fédérales et régionales, un nombre croissant de spécialistes, depuis les années 90 du siècle dernier, ont substitué à l'analyse statique traditionnelle des visions influencées par des approches empiriques (originaires principalement du monde anglo-saxon). Parmi ces dernières – dont il convient de mentionner la théorie du *federalizing process* (Friedrich, 1968) – l'attention a été déplacée des « modèles » abstraits aux « processus » concrets d'organisation du pouvoir politique sur base territoriale, qu'il convient d'étudier dans leur dynamique. Le « fédéralisme » ne correspond plus, dans cette perspective, à une catégorie juridique spécifique, mais il est entendu comme la tendance à « répartir les pouvoirs traditionnels de l'État entre entités politiques distinctes : une structure centrale et une pluralité de gouvernements périphériques,

superposés aux simples autorités administratives municipales ou locales » (Bognetti, 2001, 1).

Cette approche, développée en intégrant l'analyse juridique et politique, a largement contribué à « banaliser » les différences entre l'État régional et l'État fédéral (considérés même comme de simples sous-types de l'État unitaire); il a représenté un expédient pour rejeter l'utilisation symbolique du terme fédéralisme, par des forces politiques qui ont fondé sur sa sémantique des projets de désarticulation de l'État et même des aspirations micro-souverainistes (qui sont en contradiction totale avec l'idée fédéraliste).

Il peut être utile de rappeler, à cet égard, que pour mieux absorber ses implications centrifuges, le message fédéraliste est entré dans l'agenda politique de plusieurs gouvernements; son contenu, cependant, ne s'inscrit plus dans le modèle théorique de l'organisation fédérale de l'État, mais pragmatiquement indique plutôt un processus de « fédéralisation », dans le sens proposé par la science politique nord-américaine, avec le simple transfert de pouvoirs, plus ou moins significatifs, du centre du système national aux niveaux périphériques. Une définition rationnelle du résultat de cette dynamique apparaît largement marginale et superflue.

Dans le langage politique, un usage instrumental, un peu cosmétique, du « fédéralisme » s'est progressivement renforcé : ce terme a perdu toute signification acquise dans le contexte original de référence, afin de souligner symboliquement – même dans les textes juridiques – l'idée d'un élargissement progressif du rôle des autorités infranationales, dans le cadre d'une articulation décentralisée des pouvoirs, dans laquelle la souveraineté de l'État n'est pas mise en question (Laffaille, 2009).

Dans ce paysage complexe, il convient néanmoins de souligner l'effort des spécialistes qui, sans abandonner le but de classer les systèmes en faveur de la simple description des différents États, ont tenté d'identifier certains principes organisationnels et fonctionnels, communs aux expériences régionales et fédérales, afin de systématiser les diverses formes institutionnelles et de mieux comprendre leur évolution.

En utilisant une expression – empruntée en particulier à la doctrine constitutionnelle espagnole – il a été suggéré de définir comme « autonome »⁷ (Reposo, 2005 ; Salvador Martínez, 2013) le modèle d'État dont les principes d'organisation sont basés sur l'autonomie, garantie par la Constitution, des collectivités territoriales situées au niveau immédiatement inférieur à celui central, dans une relation de coordination plutôt que de subordination hiérarchique par rapport à ce dernier.

⁷ Cet adjectif devrait être préféré à « composé », lequel a souvent donné lieu à des incompréhensions sur le plan dogmatique.

Ces collectivités territoriales sont dotées de pouvoirs dont la nature est qualitativement différente de celle des autorités locales traditionnelles, en parvenant en effet jusqu'à prévoir la possibilité d'adopter – dans leur domaine de compétence, conformément aux limites et procédures fixées par la Constitution – des normes ayant la même force juridique que celles approuvées par le Parlement national⁸. Cette répartition des compétences est généralement garantie par des organes de justice constitutionnelle.

En recourant à la notion d'État autonome ainsi configurée, on ne nie pas l'existence des différences qualitatives entre les systèmes auxquels la formule peut-être appliquée (et même les spécialistes admettent qu'il est encore possible d'en parler en termes de régionalisme et fédéralisme). Ces différences sont considérées, cependant, comme le résultat de l'histoire constitutionnelle et politique spécifique des différents pays et ne découlent pas de l'application d'un modèle prédéfini.

Il est plus important de se concentrer – sans aucun but prescriptif – sur la configuration concrète des relations verticales et sur l'ensemble des mécanismes et procédures prévus pour combiner les intérêts du niveau central et ceux du niveau périphérique de gouvernement, en réalisant l'équilibre entre les forces opposées, de nature centripète et centrifuge, structurellement inhérentes aux systèmes caractérisés par la reconnaissance constitutionnelle d'un « polycentrisme législatif » (D'Atena, 2013, 14), sur une base territoriale.

La nature primaire des compétences normatives (qui différencie l'État autonome par rapport à l'État unitaire et à l'État simplement « décentralisé ») permet aux entités infranationales de mieux développer leur droit constitutionnel à l'autonomie, conçue par quelqu'un comme « *the right of being different, of acting differently* » (Pigeon, 2011, 319) et de mettre en œuvre des politiques publiques visant à mieux satisfaire les intérêts de leurs communautés.

Cela semble particulièrement important si on considère la même genèse des États autonomes. Ceux qui, parmi eux, sont historiquement fédéraux sont sûrement nés pour satisfaire un besoin d'unité juridique et économique, pour faire face aux défis et aux problèmes communs, mais aussi – et parfois surtout – pour définir un cadre juridique qui puisse assurer la cohabitation harmonieuse d'une pluralité de cultures et de traditions. La raison d'être des réformes régionales dans certains États unitaires ne diffère pas, puisque l'autonomie des entités territoriales permet d'assurer la survie d'identités souvent fortement différentes les unes des autres.

⁸ Il peut également être utile de rappeler à cet égard que le Comité des régions, lui aussi, tout en continuant à utiliser dans ses rapports une terminologie enracinée dans les classifications juridiques traditionnelles, préfère ensuite distinguer les États selon un critère basé sur la présence, au niveau infranational, d'une collectivité jouissant du pouvoir législatif. Voir <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/Pages/default.aspx>

Ces considérations nous aident à mieux comprendre les nombreuses asymétries existantes dans la configuration des États autonomiques. Dans certains cas, en fait, l'autonomie constitutionnelle n'a été reconnue qu'à certains territoires (comme au Portugal, au Danemark, ou en Finlande) ou différents niveaux d'autonomie ont été prévus. En ce qui concerne ce dernier aspect, il faut rappeler qu'en Italie certaines régions ont un statut spécial et un degré d'autonomie plus marquée que celles ordinaires ; en Belgique, l'asymétrie caractérise plusieurs aspects liés à la vie des diverses catégories des collectivités infranationales, avec leurs caractéristiques organisationnelles spécifiques.

Dans d'autres cas, la Constitution permet aux entités territoriales d'atteindre différents niveaux d'autonomie, après une négociation bilatérale avec le gouvernement central (selon le modèle espagnol, également repris par l'art. 116 de la Constitution italienne et dont la logique caractérise substantiellement le processus de *devolution* britannique).

Le Conseil de l'Europe donne une attention particulière aux régions dotées de pouvoirs législatifs, lesquelles sont considérées comme une sorte des « avant-gardes » institutionnelles ; leur création est considérée une solution adéquate pour « répondre aux revendications nationalistes qui, dans l'absence des solutions de remplacement, s'exprimeraient en faveur de la création d'un nouvel État » (Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, 2009).

La nature et l'extension de l'autonomie reconnue à ces institutions rendent toutefois ces dernières particulièrement sensibles (bien plus que les collectivités locales) aux effets complexes de la globalisation et du processus d'intégration continentale; cela pourrait entraver le contrôle des forces centrifuges si le système autonome est incapable de les absorber pleinement, à travers une réorganisation adéquate des relations politiques et économiques entre le centre et la périphérie et la redistribution des pouvoirs conférés aux différents niveaux de gouvernance.

Quelques réflexions sur la dialectique centre-périphérie

La façon dont certains principes sont concrètement mis en œuvre, dans l'État autonome, influence les relations entre les différents niveaux territoriaux de gouvernement; ces principes semblent être structurellement inhérents aux systèmes où coexistent « une autorité nationale, avec compétence dans tout le pays pour certaines matières et d'autres autorités régionales, pour les matières résiduelles » : ces sujets sont « coordonnés et non subordonnés les uns aux autres dans l'exercice de leurs fonctions » (Wheare, 1946, 50).

Dans cette brève étude il n'est pas possible d'examiner analytiquement les différentes expériences nationales qui correspondent à la catégorie de l'État autonome et je me bornerai à rappeler certains traits communs.

Une exigence ressentie depuis longtemps par toutes les expériences autonomiques est la coordination de la pluralité des centres décisionnels, dont les relations devraient donner la priorité à la coopération (verticale et horizontale). L'identification des lieux institutionnelles ou des instruments juridiques visant à renforcer la participation des niveaux périphériques de gouvernement aux fonctions nationales est très importante, en particulier dans le domaine de l'activité législative. Cela explique l'attention consacrée dans certains États « régionaux » à la création ou au renforcement d'une Chambre de représentation territoriale (Senato della Repubblica Italiana, 2013), dans le but de surmonter, préalablement – sur le plan de la dialectique politique-parlementaire – le conflit entre les divers intérêts qui devrait autrement être résolu *a posteriori* (devant les éventuellement instances judiciaires compétentes).

Il est vrai que, dans certains pays « fédéraux », le rôle général de la deuxième Chambre apparaît plutôt faible (comme en Belgique, où beaucoup pensent que la réforme de 2014 a transformé le Sénat dans une « coquille vide ») (Uyttendaele, 2014, 795 ; Verdussen, 2015, 84) et son poids politique a été limité (comme dans le cas du *Bundesrat* autrichien) (Miklin, 2016). Il faut cependant remarquer que le déséquilibre institutionnel est en partie compensé par le développement au fil du temps – selon des méthodes et avec des résultats différents – d'un réseau de lieux, même informels, de dialogue et de négociation entre les représentants des organes exécutifs et législatifs du centre et de la périphérie.

Des efforts importants ont été faits pour favoriser la collaboration et l'élaboration des politiques partagées au sujet des questions d'intérêt commun, en développant des relations fondées, autant que possible, sur une « coopération loyale » (Palermo & Wilson, 2014 ; Biglino Campos, 2004 ; Cochintu, 2013); ce principe (dont la définition résulte largement de la contribution des Cours Constitutionnelles) se traduit par une obligation générale et mutuelle d'aide, de loyauté et de solidarité entre l'État et les « régions ».

Il faut cependant tenir compte du fait que le principe de solidarité semble être de plus en plus souvent utilisé comme un moyen pour étendre les responsabilités du niveau central, au nom de l'intérêt général et de la protection nationale uniforme des droits ; le résultat est une compression de l'autonomie des autorités territoriales, lesquelles devraient plutôt être associées aux processus décisionnels, en développant des formes appropriées de médiation préventive.

Le principe de coopération joue un rôle important non seulement dans les relations entre le pouvoir central et les institutions infranationales, mais aussi entre ces dernières et les collectivités locales, dont les compétences risquent d'être « vampirisées », si de nouvelles formes de centralisation régionale se réalisent.

Les traits distinctifs généraux de l'État autonome ont été précisés différemment dans chaque expérience, fortement influencés par les contextes historiques, culturels et politiques spécifiques. Les formes organisationnelles, les procédures et les instruments juridiques ont été modulés, avec une grande

variété des solutions, dans les différentes architectures institutionnelles, visant à assurer l'efficacité du principe d'autonomie dans l'unité de l'État.

Si plusieurs expériences autonomiques doivent encore trouver leur équilibre ou mieux se stabiliser, les relations centre-périphérie ont métabolisé partout, avec beaucoup de difficultés (par rapport à d'autres systèmes décentralisés), l'impact de l'intégration européenne et les effets de la crise, qui est à la fois économique, sociale, migratoire et sécuritaire.

Pour ce qui est du processus d'intégration, il convient de rappeler que le niveau infranational est devenu un partenaire privilégié de l'UE alors que, à partir des années 80 du siècle dernier, on a d'abord lancé l'idée d'une « Europe des régions », pour développer ensuite, après le Traité de Maastricht, la stratégie de la *multilevel governance* (Committee of the Regions, 2009); cette synthèse lexicale (visant à exprimer l'action synergique de l'Union, des États et des collectivités territoriales dans la définition et la mise en œuvre des politiques européennes) constitue un exercice de *understatement* linguistique, utile pour dissimuler certains éléments de « *building federalism* » inhérents à la dynamique de l'intégration continentale.

Ce qui est le plus important est que l'Union Européenne semble avoir toujours manifesté un intérêt particulier – depuis la Déclaration sur le régionalisme, adoptée par le Parlement européen en 1988 – pour les entités infranationales dotées de pouvoir législatif (qui représente une sorte de « méso-niveau ») dont l'autonomie politique et les pouvoirs normatifs sont particulièrement aptes à assurer une mise en œuvre efficace et modulée des textes juridiques européens.

En outre, ce sont précisément les *Länder* allemands, les collectivités infranationales belges, les régions italiennes et les *Comunidades Autónomas* espagnoles qui ont démontré avec le temps leur engagement actif dans la recherche d'une relation directe avec Bruxelles (en essayant de contourner les pouvoirs nationaux, pour mieux atteindre leurs objectifs au niveau européen). Des formes efficaces de coopération horizontale entre les autorités au même niveau et les réseaux engageant leurs organes politiques⁹ ont été construites.

Les collectivités territoriales dotées de pouvoir législatif ont démontré leur capacité de mobilisation politiques même au niveau national, en influençant l'adoption des réformes – quelquefois de nature constitutionnelle – visant à leur permettre de mieux participer aux phases ascendante et descendante du processus décisionnel européen.

Si le chemin de l'UE vers une plus grande intégration a ouvert des nouveaux champs d'action aux autonomies « politiques », il ne faut pas oublier

⁹ Il convient de mentionner REGLEG (Conférence des présidents de régions à pouvoir législatif), qui rassemble les chefs des exécutifs infranationaux et CALRE (Conférence des assemblées législatives régionales européennes), qui relie les assemblées régionales dotées de pouvoir législatif.

que la même européanisation – qui, d’une manière simpliste, est décrite par certains forces politiques comme une expression de la globalisation – a parfois contribué à renforcer, dans leur territoire, la recherche d’un horizon plus rassurant et limité, en stimulant la redécouverte d’univers expressifs communs, des traditions locales, des patrimoines culturels et religieux. Pendant que les identités nationales semblent faiblir, dans certains pays européens des identités régionales, restées longtemps sous la surface, ont progressivement émergé, surtout là où les collectivités territoriales ont des racines profondes.

La complexe crise actuelle a poussé les « régions » à demander instamment une plus grande autonomie, leur permettant d’expérimenter sur leur territoire des modèles d’organisation sociale partiellement alternatifs. Certains mouvements régionaux (en Catalogne, en Vénétie, en Écosse et, plus récemment, même en Bavière) n’expriment pas seulement un besoin d’identification et des revendications culturelles, car ils se nourrissent d’ambitions avec une forte connotation politique. Des partis néo « nationalistes » majoritaires au niveau local poursuivent le but d’acquérir, dans les limites de leurs « petites patries », le plein contrôle de leurs ressources économiques, réelles ou potentielles. Cela est devenu particulièrement évident dans le contexte de l’actuelle crise économique et sociale, qui a fortement affecté, dans certains États autonomiques fragiles, le difficile équilibre centre-périphérie. Parallèlement, l’augmentation de la pression européenne sur les politiques budgétaires nationales, avec les retombées sur les autonomies territoriales des contraintes d’assainissement qui en résultent, a favorisé la croissance des groupes hostiles à l’intégration politique dans notre continent.

La crise de la dette publique et le renforcement de la gouvernance économique européenne ont poussé les États à entreprendre des réformes pour rationaliser les dépenses publiques, en contenant les coûts des administrations centrales et périphériques, en centralisant les décisions et les contrôles en matière financière. Ces interventions – souvent réalisées dans le cadre d’une perspective à long terme, qui va au-delà des difficultés actuelles – ont été accompagnées dans certains cas de la réduction, la fusion et même l’élimination des certaines collectivités locales (Council of European Municipalities and Regions, 2013 ; Merloni, 2016). Ces réformes ont été mises en œuvre dans des contextes parfois marqués (comme en Italie) par un climat de méfiance vis-à-vis des autonomies territoriales, considérées par une partie de l’opinion publique responsables de gaspillage minant la réalisation des objectifs budgétaires nationaux et donc méritant d’être soumises à un contrôle plus rigoureux.

L’augmentation des déséquilibres dans les entités infranationales dépend surtout de la non-reconnaissance de pouvoirs en matière fiscale. La tenue d’adéquates sources de revenus, avec l’utilisation des taxes perçues sur le territoire où elles sont effectivement produites, pourrait permettre aux autorités infranationales de faire des choix plus responsables ; pour le devoir de solidarité vers les parties du pays à moindre capacité fiscale, des fonds supplémentaires

devraient toutefois être mis à disposition par l'État. Avec la crise, les transferts ont été réduits (par des décisions souvent prises sans une participation adéquate du niveau périphérique). L'autonomie financière – authentique pierre angulaire de la décentralisation – a été fortement affaiblie, en compromettant l'efficacité sociale des nombreux processus décisionnels infranationaux. Cela a créé des perceptions contradictoires de la valeur de l'autonomie et a grandi divergentes attentes par les différentes entités infranationales à l'égard du pouvoir central, parallèlement à l'augmentation de l'écart économique entre différents espaces territoriaux.

Les régions les plus riches, avec des ressources suffisantes pour contenir les effets de la crise sur leurs territoires, considèrent les contraintes standardisées et les interventions de l'État comme des obstacles à leur développement et revendiquent une plus forte autonomie financière, pour continuer aussi à garantir leurs particularités. Les collectivités infranationales devenues plus fragiles, sous l'effet des plans d'assainissement budgétaire et de la réduction des transferts de l'État, sont forcées à couper les services publics ou à en affaiblir les standards qualitatifs ; elles réclament donc un fort engagement de l'État en termes de péréquation territoriale, pour soutenir les niveaux minimaux de *welfare* dans les territoires historiquement défavorisés ou plus affectés par la crise des dernières années.

La volonté du pouvoir central de donner des réponses appropriées (en associant les autonomies territoriales aux décisions budgétaires nationales ou en restructurant la relation financière avec la périphérie) peut aider beaucoup à consolider la loyauté des entités infranationales vis-à-vis de l'État, en contenant les forces centrifuges. Si cette volonté n'est pas sincère, l'attachement des citoyens à l'entité territoriale qu'ils considèrent plus proche de leurs besoins et plus active dans l'atténuation des effets de la crise devient plus fort ; les revendications frustrées à l'égard de l'autorité centrale peuvent arriver au point de remettre en cause l'unité de l'État. La faible sensibilité sociale de certains gouvernements, la réticence à s'engager dans des nouveaux transferts de pouvoirs et des ressources, le manque d'ouverture à la médiation politique et à la recherche des solutions concertées radicalisent les conflits. Cela pourrait encourager les aspirations sécessionnistes, initialement liées à des raisons identitaires ou politiques, mais désormais visant à remettre en cause les systèmes d'allocation des moyens financiers pour affronter la crise.

L'identification d'enceintes institutionnelles adéquates, le développement des nouvelles formes de dialogue et de participation peuvent faire avancer un processus de réforme dans le système autonome, en mesure de concilier les forces opposées et réaliser l'équilibre coopératif plus approprié au contexte national spécifique, désamorçant les tensions potentiellement capables de faire sécher le grand mais toujours fragile arbre de la démocratie.

RÉFÉRENCES

- AMBROSINI, Gaspare. 1933. Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale, caratterizzato dalla autonomia regionale. *Rivista di diritto pubblico* (I).
- BIGLINO CAMPOS, Paloma. 2004. La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías, *Revista Jurídica de Castilla y León* : 51-74.
- BITSCH, Marie-Thérèse. 2003. *Le fait régional et la construction européenne*. Bruxelles : Bruylant.
- BOGNETTI, Giovanni. 2009. *Federalismo*, Torino : UTET Giuridica.
- CACIAGLI, Mario. 2006. *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna.
- CHERRIER, Emmanuel & Stéphane GUÉRARD, eds. 2014. *La régionalisation en Europe*, Bruxelles : Bruylant.
- COCHINȚU, Ionița, *Constitutionalisation of the Principle of Constitutional Loyalty* (September 13, 2013), The Constitutional Court Bulletin no. 1/2013, available at <http://ssrn.com/abstract=2382093>.
- CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX, Conseil de l'Europe, CPR (17)2. *Les régions à pouvoir législatif : vers une gouvernance à multiveaux*. Rapport du Groupe de travail « Régions à pouvoirs législatifs », 24 septembre 2009.
- D'ATENA, Antonio. 2013. *Diritto regionale*, Torino : Giappichelli.
- DE FIORES, Claudio. 2014. Secessione e costituzionalismo. Alle origini di un dibattito ancora attuale. *Istituzioni del Federalismo* (4): 999-1022.
- COMITATO DELLE REGIONI. 2004. *Il rafforzamento della democrazia regionale nell'Unione europea*, Studi CdR, Bruxelles.
- COMMITTEE OF THE REGIONS. *White Paper on Multilevel Governance*, CdR 89/2009, 17-18 June 2009.
- COMMITTEE OF THE REGIONS. 2012. *Division of Powers between the European Union, the Member States and Regional and Local Authorities*. Bruxelles.
- COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS. 2013. *Decentralisation at a Crossroads. Territorial Reforms in Europe in Time of Crisis*, available at http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf.
- DELCAMP, Alain & John LOUGHLIN, eds. 2002. *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*. Paris : La Documentation Française.
- ELAZAR, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Alabama : The University of Alabama Press.
- FRIEDRICH, Carl J. 1968. *Trends of Federalism in Theory and in Practice*, London : Pall Mall Press.
- HAMILTON, Alexander, James MADISON and John JAY. 1787-1789. *The Federalist Papers* (New York : Oxford University Press, 2008).
- KADA, Nicolas, 2010. *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne. Vers une Europe décentralisée?*. Grenoble : PUG.
- KELSEN, Hans. 1945. *General theory of Law and State*. Cambridge : Harvard University Press. *Teoria generale del diritto e dello Stato*. Ed. Milano : Etas, 2000.
- LAFFAILLE, Franck. 2009. La souveraineté régionale entre oxymoron et hendiadys constitutionnels. À propos de l'État « régional-fédéraliste » italien et de la sémantique en droit constitutionnel. *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 61 n° 2 (1) : 315-355.
- KIMMINICH, Otto. 1995. Der Bundesstaat. In *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, ed. Josef ISENSEE & Paul KIRCHHOF, I, 1113-1150. Heidelberg : C.F. Müller.
- MAZZA, Mauro. 2012. Federalismo, regionalismo e decentramento nella prospettiva della comparazione tra i sistemi di amministrazione (o governo) locale. *Istituzioni del Federalismo* (4): 829-856.
- MERLONI, Francesco. ed. 2016. *Regionalisation trends in European Countries 2007-2015. A Study by Members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.

- MILKIN, Eric. 2016. Towards a More active Role in EU Affairs. Austrian State Parliaments after Lisbon. In *Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System : Taking Stock of the Post-Lisbon Era*, ed. Gabriele ABELS & Annegret EPPLER, Innsbruck : StudienVerlag. Kindle.
- MITCHELL, James. 2009. *Devolution in the United Kingdom*, Manchester : Manchester University Press.
- MORENO, Angel-Manuel. 2012. *Local Government in the Member States of the European Union : a Comparative Legal Perspective*. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública.
- PALERMO, Francesco & Alex WILSON. 2014. The Multilevel Dynamics of State Decentralization in Italy. *Cooperative European Politics* (12) : 510-530.
- PIGEON, Louis-Philippe, 2011. The Meaning of Provincial Autonomy. In *Essential Readings in Canadian Constitutional Politics*, ed. Christian LEUPRECHT & Peter H. RUSSELL. Toronto : University of Toronto Press.
- RICHARDS, David A. J. 2015. *Conscience and the Constitution : Theory, and Law of the Reconstruction Amendments*, Princeton : Princeton University Press.
- REPOSO, Antonio. 2005. *Profili dello Stato autonomo*. Torino : Giappichelli.
- ROBERTSON, Roland. 1992. *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London: Sage Publications. (*Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*. Ed. Trieste : Asterios, 1999).
- SALVADOR MARTINEZ, María. 2013. Openness, Complexity and Asymmetry: A Comparative Perspective on the Challenges of the Autonomic State. In *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, ed. Alberto LÓPEZ-BASAGUREN & Leire ESCAJEDO SAN EPIFANIO, vol. 2, 639-655. Berlin : Springer.
- SÉNAT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, Rapport d'information n° 447, tome 1 (1999-2000).
- SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, Servizio Studi, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, Parte I: i Paesi, Parte II: struttura e funzioni*, settembre 2013, n. 54, available at <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>.
- UYTTENDAELE Marc. 2014. *Trente leçons de droit constitutionnel*. Bruxelles : Bruylant.
- VERDUSSEN, Marc. 2015. La dernière réforme du Sénat de Belgique. *Revista catalana de drept public* (51): 74-84.
- WALKER, Neil. 2003. *Sovereignty in Transition*. Oxford : Hart Publishing.
- WATTS, RONALD L. 2008. *Comparing Federal Systems*, Montreal: Institute of Intergovernmental Relations. McGill-Queen's University Press.
- WHEARE, Kenneth C. 1946. *Federal Government*. London : Oxford University Press.