

L'ÉTAT RÉGIONAL
UNE NOUVELLE FORME D'ÉTAT?

Un exemple de recomposition territoriale
en Europe et en France

SOUS LA DIRECTION DE
JEAN FOUGEROUSE

BRUYLANT
BRUXELLES
2 0 0 8

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
INTRODUCTION. - L'ÉTAT RÉGIONAL : UNE NOUVELLE FORME D'ÉTAT?	1
I. - <i>Une forme d'organisation intermédiaire</i>	11
A. - Une organisation inclassable	11
1° Le rejet de la qualification fédérale	11
a) Une autonomie régionale incomplète	12
b) Une représentation régionale inadéquate	17
2° Le rejet de la qualification unitaire	20
B. - Une organisation insaisissable	21
1° Une forme qui peut être transitoire	22
2° La nécessaire réévaluation des classifications	23
II. - <i>Une forme d'organisation complexe</i>	25
A. - Les caractéristiques propres	25
1° Une autonomie élevée mais sous contrôle	25
a) Une autonomie étendue et protégée	25
b) Une autonomie sous contrôle	31
2° Une articulation problématique avec l'Etat central	37
a) Une participation superficielle aux fonctions étatiques	37
b) Une coopération loyale en guise de palliatif	40
B. - Les paramètres variables	42
1° L'étendue de la régionalisation	43
2° La forme de la régionalisation	44

PARTIE I
L'ÉTAT RÉGIONAL :
UNE EXPÉRIENCE EN EUROPE

TITRE 1
LES FIGURES DE L'ÉTAT RÉGIONAL

CHAPITRE I. - LE MODÈLE ITALIEN «ITALIE : UN RÉGIONALISME EN QUÊTE D'ÉQUILIBRE»	51
I. - <i>Les manifestations du déséquilibre</i>	53
II. - <i>La réalité de l'équilibre</i>	55
CHAPITRE II. - LE MODÈLE ESPAGNOL	61
I. - <i>Minorías en el seno del Estado Nación</i>	61
A. - Minorías en Estados centroeuropeos y en los Estados nación de Europa occidental	62
B. - Las transformaciones regionales o federales para reconocer a las minorías	63
II. - <i>El estado autonómico español</i>	65
A. - Los elementos fundamentales del Estado autonómico	65
1° Las nacionalidades, regiones y pueblos de España	66
2° La solidaridad entre las nacionalidades y regiones	69
B. - Los intentos de ruptura	70
1° La Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi ...	71
2° La Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña	72
Nota marginal ¿existe el estado regional?	77
<i>Bibliografía</i>	80

TITRE 2
LA DYNAMIQUE RÉGIONALE

CHAPITRE I. - L'INITIATION D'UN RÉGIONALISME : LE CAS BRITANNIQUE ..	81
I. - <i>Une dévolution fondée sur quelques principes de base communs</i>	83

A. – Les lois de dévolution ne portent pas atteinte au principe de «parliamentary sovereignty» et ne créent que des compétences limitées	83
1° Westminster conserve son pouvoir législatif suprême.....	83
a) ...en principe.....	83
b) ...mais de manière limitée en pratique.....	84
2° Les lois de dévolution créent des compétences limitées	85
B. – Le caractère informel des relations entre le gouvernement de Londres et les organes issus de la dévolution	86
C. – L'absence de ressources financières propres	88
II. – Une dévolution qui s'articule selon une asymétrie d'ordre pragmatique...	89
A. – Une asymétrie quant aux pouvoirs dévolus.....	90
1° Des institutions à large autonomie de pouvoir	90
2° Des institutions jouissant d'une autonomie de pouvoir limitée	92
B. – Une asymétrie quant à la structure institutionnelle.....	92
1° Structure institutionnelle en Ecosse et en Irlande du Nord	93
a) Les organes législatifs	93
b) Les organes exécutifs	94
2° Le modèle singulier du Pays de Galles	95
III. – Une dévolution en mouvement : le Government of Wales Act de 2006	96
A. – Propositions de réforme du <i>Government of Wales Act</i> de 1998.....	96
1° Critiques générales.....	96
2° Les recommandations de la Commission Richard	97
3° Le Livre blanc du gouvernement	98
B. – Le <i>Government of Wales Act</i> de 2006.....	98
1° La « <i>National Assembly</i> » et le « <i>Welsh Assembly Government</i> »	98
2° L'attribution de pouvoirs législatifs à l'assemblée	99
CHAPITRE II. – LE DÉPASSEMENT D'UN RÉGIONALISME : LE CAS BELGE....	103
I. – <i>Le cadre institutionnel</i>	104
II. – <i>La localisation des foyers de tension au sein du cadre institutionnel</i> ...	107

	PAGES
A. – Les collectivités locales.....	107
B. – Les communautés	108
C. – Les régions.....	109
D. – La circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde	112
E. – Le Sénat	113
F. – Le Roi	114
G. – La Constitution	116

TITRE 3

LE CADRE EUROPÉEN DE L'EXPÉRIENCE RÉGIONALE

«CONSTRUCTION RÉGIONALE ET CONSTRUCTION EUROPÉENNE»	121
I. – <i>La reconnaissance du fait régional par la construction européenne</i>	123
A. – La politique régionale : la cohésion économique et sociale interne à l'Union Européenne	123
B. – Le Comité des Régions : l'ancrage institutionnel des régions en Europe.....	124
II. – <i>La reconstruction de l'Etat membre de l'Union Européenne sur le modèle d'un fédéralisme régional</i>	127
A. – Du principe de subsidiarité au principe d'autonomie locale.....	127
B. – Le renforcement de l'identité politique régionale par le droit des minorités.....	128

PARTIE II

L'ETAT RÉGIONAL : UNE RÉPONSE À LA CRISE DE L'ETAT?

TITRE 1

LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET LA CRISE D'IDENTITÉ DE L'ETAT

CHAPITRE I. – «ÉTAT-NATION ET ÉTAT RÉGIONAL : COMPATIBILITÉ OU ANTINOMIE ?».....	135
I. – <i>Inexistence de l'Etat regional : la région constituée par la nation</i>	137

	PAGES
II. – <i>Inexistence de l'Etat régional : la nation constituée par la région</i>	141
CHAPITRE II. – «LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES INFRA-ÉTATIQUES, SUJETS DU DROIT INTERNATIONAL?»	145
I. – <i>Etat et collectivites territoriales : une analogie impossible</i>	148
II. – <i>Organisation internationale et collectivites territoriales : une analogie improbable</i>	153
CHAPITRE III. – «L'AVENIR DU KOSOVO ET LA QUESTION DES MINORITÉS»	159
I. – <i>Le statut introuvable de la minorité albanaise du Kosovo au sein de la Serbie</i>	162
A. – Un territoire disposant d'une autonomie substantielle insaisissable	162
B. – Une minorité ne disposant pas du droit à l'indépendance	167
II. – <i>La protection des minorités au sein d'un Kosovo indépendant dans la Proposition de l'Envoyé spécial</i>	173
A. – Une question centrale dans un Kosovo multiethnique	173
B. – Une autonomie personnelle et territoriale	177

TITRE 2

**LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL
ET LA CRISE DE L'ORGANISATION
INTERNE DE L'ETAT**

CHAPITRE I. – L'APPROCHE POLITISTE	183
I. – <i>Les partis régionalistes et la construction du clivage territorial</i>	184
A. – La construction du clivage territorial : la boussole rokkanienne	185
B. – Opportunités politiques et contraintes institutionnelles : la voie étroite du succès électoral	187
II. – <i>Les partis régionalistes et la territorialisation des systèmes politiques ouest-européens</i>	192
A. – Une polity à plusieurs niveaux	192
B. – Politique territoriale et jeux identitaires	194
<i>Bibliographie</i>	198

	PAGES
CHAPITRE II. – L'APPROCHE FINANCIÈRE.....	201
I. – <i>L'autonomie financière au sein des États régionaux</i>	207
A. – Les conditions nécessaires à l'autonomie financière.....	208
1° La liberté de dépenser.....	208
2° La disposition de ressources propres.....	209
B. – Les conditions indifférentes à l'autonomie financière.....	213
1° La détermination de l'assiette et des taux des impositions locales.....	213
2° L'exercice de prérogatives régaliennes en matière fiscale.....	215
II. – <i>La coopération financière au sein des États régionaux</i>	216
A. – La coopération financière verticale.....	217
1° L'affectation de ressources fiscales.....	217
2° Les dotations financières.....	219
B. – La coopération financière horizontale.....	221
1° Les mécanismes de péréquation financière.....	221
2° La lutte contre la concurrence fiscale.....	223

PARTIE III

L'ETAT RÉGIONAL PROLONGEMENT DE LA DÉCENTRALISATION EN FRANCE?

TITRE I

LA DÉCENTRALISATION SOUMISE À LA TENSION RÉGIONALISTE

CHAPITRE I. – LE POINT DE VUE DU POLITIQUE.....	229
CHAPITRE II. – LE POINT DE VUE DU JURISTE.....	233
I. – <i>L'expérience symbolique des lois du pays : la valorisation politique de l'intervention locale dans le domaine de la loi</i>	236
A. – La construction du symbole pour la Nouvelle-Calédonie.....	237
B. – L'usage symbolique des lois du pays en Polynésie française.....	238

	PAGES
II. – <i>L'expérience sans lendemain : la banalisation juridique de l'intervention locale dans le domaine de la loi</i>	242
A. – La généralisation des interventions, sous réserve	242
B. – L'implication des plus hauts niveaux de l'Etat.	246
<i>Conclusion</i>	249

TITRE 2

**LE RAPPROCHEMENT
ENTRE DÉCENTRALISATION
ET RÉGIONALISME**

CHAPITRE I. – «LES RÉGIONS FRANÇAISES EN QUÊTE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE»	253
I. – <i>La maîtrise régionale de la dépense locale</i>	260
A. – Des dépenses régionales fortement contraintes	260
B. – Des dépenses régionales fortement augmentées	262
C. – Une faible influence régionale sur la dépense locale	263
II. – <i>L'assurance de ressources régionales suffisantes et stables</i>	265
A. – Une protection ambiguë de l'autonomie fiscale	265
B. – Un État premier contribuable local	270
C. – Une péréquation imparfaite des dotations d'État	272
III. – <i>La démonstration de la performance financière régionale</i>	275
A. – L'autonomie financière, condition insuffisante de l'autonomie locale	275
B. – L'autonomie financière et la logique de performance	277
C. – L'autonomie financière et la logique démocratique	278
CHAPITRE II. – «LES RELATIONS CONTRACTUELLES ETAT – RÉGION : UNE FORME DE COOPÉRATION LOYALE?»	285
I. – <i>Les CPER : une forme de coopération au service de l'intérêt bien compris des deux partenaires</i>	290
A. – L'intérêt pour les régions	290
B. – L'intérêt pour l'Etat	292
C. – L'intérêt pour la décentralisation	293

	PAGES
II. – <i>Les CPER : une forme de coopération déséquilibrée</i>	294
A. – Un déséquilibre dans les négociations	294
B. – Un déséquilibre dans l'exécution	297
C. – Un déséquilibre en partie lié à la nature juridique imprécise des CPER	301
III. – <i>Les nouveaux CPER : une forme de coopération renouvelée... dans la continuité</i>	308
A. – En théorie : les gages d'une coopération plus «loyale»	311
B. – En pratique : l'expression des premières difficultés	316
<i>Conclusion</i>	323
<i>Bibliographie indicative</i>	328

TITRE 3

LES LIMITES DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉCENTRALISATION VERS L'ÉTAT RÉGIONAL

CHAPITRE I. – «LES OBSTACLES JURIDIQUES À LA RÉGIONALISATION»	331
I. – <i>L'absence de partage constitutionnel des compétences entre l'État et les régions</i>	334
A. – La «clé constitutionnelle» de répartition des compétences	334
B. – Des compétences régionales d'intensité trop limitée	337
II. – <i>Une faible autonomie normative et institutionnelle</i>	341
A. – Un timide partage normatif entre l'État et les régions	341
B. – Des institutions régionales relevant des schémas de décentralisation classique	345
III. – <i>L'absence de mécanismes protecteurs de l'«architecture territoriale»</i>	348
A. – Un Conseil Constitutionnel sans rôle «territorial»	348
B. – La méconnaissance du principe de participation	351
CHAPITRE II. – «LE MODÈLE DE L'ÉTAT UNITAIRE FRANÇAIS À L'ÉPREUVE DE L'OUTRE-MER»	355
I. – <i>L'assouplissement du modèle français</i>	356

	PAGES
A. – Le principe de l'absence de pouvoir législatif concurrent des collectivités territoriales.....	356
B. – La remise en cause de l'unicité du pouvoir législatif.....	358
II. – <i>Le maintien du caractère unitaire de l'Etat français</i>	362
A. – L'absence de remise en cause de l'unicité de l'ordre constitutionnel.....	362
B. – Un rapprochement abusif avec le modèle de l'Etat-régional.....	366
CONCLUSION. – «ÉTAT RÉGIONAL, LE TEMPS IMMOBILE DES PARTICULARISMES».....	373
I. – « <i>Arrêt sur image</i> » : <i>diversité des Etats régionaux</i>	377
A. – Les variables.....	378
1° L'espace.....	378
2° Les cultures politiques nationales.....	379
3° La démocratie et les partis politiques.....	382
B. – Les trajectoires.....	383
1° La sortie de dictature : le «régionalisme de réaction».....	384
a) Italie.....	384
b) Espagne.....	385
2° L'aménagement de la démocratie.....	386
II. – <i>Essai d'interprétation : Etat régional ou Etat de droit régional?</i>	388
A. – Contraintes.....	389
1° La souveraineté financière du «centre».....	389
2° Les contraintes constitutionnelles et politiques.....	391
B. – Anticipation?.....	392
TABLE DES MATIÈRES.....	397