

## **Contribution à l'étude des «arrangements fédératifs», de l'État fédéral à l'État unitaire décentralisé**

Vincent de Briant

**Vincent de Briant** : Enseignant à l'Université de Paris 12 Val-de-Marne, Docteur en droit, chercheur au Largetec (EA 2474)

### **Résumé :**

Le fédéralisme institutionnel est la variante territorialisée de l'État de droit. C'est pourquoi, il ne se réduit pas à l'État fédéral, mais peut être présent sous la forme de nombreux «arrangements fédératifs» dans les États ou les entités qui confèrent ou reconnaissent à leurs membres des droits «constitutionnels». Il importe cependant de bien mesurer la relativité de ces droits, y compris dans les États fédéraux. Les «unités constituantes» ne sont en effet qu'autonomes, ce qui les oblige de ce fait à coopérer (ou co-opérer) au niveau local comme au niveau «central», ou avec le niveau central. Dès lors le fédéralisme, et les multiples arrangements qui le caractérisent, est à la fois autonomie et coopération, et non centralisation ou décentralisation (ou non-centralisation). En effet plus l'autonomie s'accroît, plus s'accroît parallèlement la nécessité de développer des coopérations, indépendamment de leur nature administrative ou politique, qui est le plus souvent déterminée de façon purement gradualiste. Cela n'empêche cependant pas de distinguer l'État fédéral, de l'État régional ou de l'État unitaire décentralisé. Cela permet aussi de montrer qu'ils se distinguent tous de l'État «souverain», qui est moins à ce titre un État de droit qu'un État du droit, ou un État légal.

Un «arrangement fédéral» est défini par l'un des spécialistes reconnu du fédéralisme, Daniel J. Elazar, comme «un accord formel entre deux entités, revêtu d'une force constitutionnelle [...], et résultant d'une transaction garantissant leur intégrité et leurs spécificités respectives»<sup>1</sup>. Un autre spécialiste de la question, Ronald L. Watts, inclut à ce titre dans le «spectre du fédéralisme» l'État unitaire constitutionnellement décentralisé («Constitutionally decentralized unions») au sens où il «comprend des éléments infra-nationaux constitutionnellement protégés et disposant une autonomie fonctionnelle»<sup>2</sup>. Il semble à ce titre que l'un et l'autre admettent la possibilité d'un fédéralisme sans État fédéral, même si la définition de Daniel J. Elazar est plus restrictive que celle de Ronald L. Watts. Pour le premier en effet, «l'arrangement» est décidé par les entités concernées, tandis que pour le second, il peut se constater dès lors qu'il peut relever d'une décision unilatérale.

Il n'est pas certain au final que la différence soit décisive, dans la mesure où dans bien des cas, elle est purement historique. Une autonomie constitutionnellement reconnue a une valeur en soi et sa seule présence confirme l'idée qu'un certain «fédéralisme sans fédération» est «tout à fait possible»<sup>3</sup>, comme l'indique un autre spécialiste de la question, Michael Burgess, sur la base des «arrangements» les plus divers. Cependant, pour éviter toute confusion, c'est principalement à des arrangements fédératifs, plutôt que fédéraux qu'il sera fait référence ici, pour bien montrer qu'ils ne sont pas l'apanage des États fédéraux.

Pourtant, pour beaucoup d'auteurs, en droit comme en science politique, distinguer, même par l'intermédiaire des «arrangements fédératifs», le fédéralisme de l'État fédéral, a tout - en apparence - du «chat-chien» imaginé par Giovanni Sartori<sup>4</sup> pour rendre compte de la «malformation conceptuelle»<sup>5</sup> qui atteint nombre de notions utilisées pour distinguer les formes politiques entre elles et donc les comparer. Une telle malformation serait même particulièrement fréquente en matière de fédéralisme selon Daniel-Louis Seiler, en raison de l'«étirement abusif»<sup>6</sup> dont la notion fait selon lui l'objet. Tel pourrait dès lors être le cas quand on en vient à estimer, comme ici avec «l'arrangement fédératif» - décidé ou constaté - que le fédéralisme ne se réduit pas à l'État fédéral, non seulement comme idée, mais aussi comme «institution»<sup>7</sup>. Les trois autres facteurs qui signalent pour Sartori la bête curieuse qu'est le «chat-chien» ne feraient dès lors que confirmer la «malformation conceptuelle» constituée par de tels «arrangements».

L'un d'entre eux est le localisme. Il caractérise selon Sartori, «les études "uni-nationales" in vacuo, qui ignorent purement et simplement les catégories préétablies par des théories générales et/ou existantes dans le cadre d'analyses comparatives, et inventent dès lors sans arrêt, sous l'inspiration du moment, leur propre terminologie»<sup>8</sup>. À partir du moment où on songe ici à délocaliser le fédéralisme en dehors de l'État fédéral, et même à le repérer en dehors de la sphère étatique au sens strict, on voit en effet poindre le fantastique animal.

Un autre des critères sartoriens est la mauvaise classification, oublieuse du principe suivant lequel «les classifications sont des rangements provenant d'un critère unique»<sup>9</sup>. Si on considère qu'il existe un seul critère pour le fédéralisme, ou plus exactement - et de manière tautologique - qu'il n'y a de fédéralisme que dans l'État fédéral, alors on est toujours ici en beau milieu du bestiaire.

Le dernier critère évoqué par Sartori est le gradualisme qui consiste pour lui, en pareille hypothèse, en une «application abusive selon laquelle les différences de genre seraient mieux perçues par des différences de degré, et que les traitements continus seraient invariablement plus pertinent que les traitements dichotomiques»<sup>10</sup>. Or la notion même d'arrangement est grosse du soupçon de gradualisme car elle renvoie nécessairement à des compromis qui donnent à penser que le «chien-chat» doit avoir plusieurs têtes, et que pointe ici à nouveau l'une entre elles.

Et pourtant, on l'aura compris, il s'agit ici de s'inscrire en faux contre cette idée, par ailleurs largement vérifiable dans de nombreuses hypothèses. En effet, l'objectif est bien de montrer que l'on peut distinguer, voire même dissocier de l'État fédéral, le fédéralisme et les arrangements qui le caractérisent, non seulement dans l'histoire des idées mais aussi sur le plan de l'analyse politique ou juridique, sans pour autant distendre abusivement la notion, mais bien au contraire mieux en explorer toutes les occurrences. Car si elle apparaît en effet parfois distendue, c'est plutôt dans l'usage qu'en font nombre de spécialistes, dès lors qu'ils apparaissent en la matière plus souvent séparés par leur nationalité, leurs opinions ou par leurs disciplines respectives, que par la «réalité» de la notion qui transcende ces disciplines ou le contexte de leur développement. C'est pourquoi, en se limitant au cas du fédéralisme institutionnel, on revendiquera ici «une certaine unité des sciences sociales [dès lors qu'il serait vain de répudier le double héritage comparatif de la philosophie politique et du droit constitutionnel]»<sup>11</sup>, mais aussi celui de la science politique, de la sociologie ou encore de l'économie, qui ont tout autant à connaître des «arrangements fédératifs».

En effet, il s'agit de montrer ici que le fédéralisme est avant tout autonomie et coopération entre institutions - et non pas centralisation ou décentralisation (ou «non-centralisation») - comme le montre le fédéralisme étatique, mais sans en épuiser les manifestations, puisque les «arrangements fédératifs» procèdent de la même logique. À l'évidence plusieurs disciplines ont alors à en connaître.

Peu importe dès lors, la question de l'origine, si ce n'est étymologique. Si le fédéralisme est un «pacte», au sens du foedus romain, alors comme alliance ou comme contrat il postule l'autonomie de la volonté de ceux qui s'engagent mutuellement à la respecter, ce qui les engage tout autant à coopérer. C'est bien en cela qu'il est littéralement «loi de participation»<sup>12</sup> (I). Or cette participation - souvent inégale - n'est pas le monopole de l'État fédéral, sauf à distinguer en la matière, l'idéal-type qu'il constitue des multiples «arrangements fédératifs» qui en dépassent le cadre (II).

## **1. Le fédéralisme comme autonomie et coopération, ou la notion d'arrangement fédératif**

Le fédéralisme institutionnel ou organisationnel constitue un objet d'étude commun à plusieurs disciplines. On peut en effet distinguer au moins quatre approches du phénomène : l'approche des «philosophes» (Marc, Proudhon, ...), celle des «juristes» (Beaud, Ergec, Kelsen, Schmitt, ...), celle des «politistes» (Burgess, Elazar, King, Seiler, Watts, ...) et celle des «socio-économistes»<sup>13</sup> (Théret, Mignolet, Molander, ...).

Mais plus encore que d'être un objet commun, on peut distinguer dans les études fédéralistes, un fondement au moins largement comparable à défaut d'être strictement identique dans ses manifestations : l'autonomie de la volonté d'une part, et la coopération de ces volontés entre elles, d'autre part. En cela, il apparaît qu'autonomie et coopération constituent la variante fédéraliste de l'ordre politique si on veut bien considérer que ce dernier comme le rappelle Proudhon, est généralement fondé sur deux «principes contraires : l'autorité et la liberté»<sup>14</sup>.

En effet, à la question, «comment coopérer ?», le fédéraliste répond invariablement «dans la liberté». C'est évident dans le «fédéralisme intégral» pour qui la «liberté» est «le principe même de toute organisation»<sup>15</sup>, mais c'est aussi vrai dans le fédéralisme institutionnel ou organisationnel, celui des juristes, des politistes ou des socio-économistes, pour lesquels le fédéralisme renvoie à des conventions qui présupposent une certaine autonomie de la volonté, laquelle renvoie à son tour à un minimum de libre-arbitre, pour que se déploient des «stratégies» d'alliance ou de coopération. Pas de contrat en effet, de contrat social ou de conventions sans accords de volontés autonomes, et pas de fédéralisme qui ne soit lui-même enraciné dans cette autonomie. En cela le fédéralisme est lui-même une modalité particulière d'articulation des autonomies, en tant que principe à la fois d'auto-régulation et de régulation partagée<sup>16</sup>.

En ce sens, on peut dire que plus il y a d'autonomie, plus il y a de coopération, ce qui se distingue radicalement de l'opposition traditionnelle entre centralisation et décentralisation (ou non-centralisation). On n'est en effet pas ici en présence d'une alternative, mais d'une interdépendance ou d'une complémentarité entre autonomie et coopération par rapport au couple centralisation/décentralisation. Le «e pluribus unum», devise fédéraliste par

excellence, ne peut se comprendre autrement, y compris dans un État unitaire décentralisé, à partir du moment où la diversité le constitue tout autant que l'État fédéral, même si ce n'est pas au même niveau. C'est bien pourquoi, si on peut toujours considérer avec Paul Chen que ce qui caractérise l'État unitaire est que «les entités de base [y] sont simplement administratives et soumises au bon plaisir de l'État central»<sup>17</sup>, ce n'est plus le cas dans un État unitaire décentralisé.

C'est en cela que le fédéralisme ou l'arrangement fédératif n'est pas seulement un contractualisme, au sens où il se décide, mais aussi se constate ou se renforce par la modification de la Constitution ou de ce qui en tient lieu, si on se réfère au cas britannique, lequel illustre tout autant le fait que l'autonomie de la volonté des individus ou des groupes renvoie à des représentations variées qui n'ont en commun que la reconnaissance de l'hétéronomie normative, du pluralisme politique ou de la diversité sociale. Elle n'en demeure pas moins incontestable. Le cas de la «dévolution» écossaise ou galloise est la plus claire manifestation. Il ne s'agit techniquement que de décentralisation, mais cela n'a pas empêché de considérer que le «pouvoir d'autogouvernement pour l'Écosse et le Pays de Galles a été considéré par beaucoup, et ce pendant de nombreuses années, comme une atteinte à l'Union» constituée par la Grande-Bretagne<sup>18</sup>. On a pu en dire autant des autonomies espagnoles ou françaises pour ce qui concerne l'outre-mer.

À ce titre, l'autonomie peut avoir un fondement traditionnel ou moderne et une portée très différente en fonction des territoires et donner lieu à une grande diversité d'«arrangements fédératifs», comme pourrait l'illustrer la thèse de Daniel J. Elazar selon laquelle le fédéralisme est une idée enracinée dans la bible<sup>19</sup>, ce dont on peut faire toutes les interprétations.

C'est bien pourquoi peu importe ici la question du fondement généalogique particulier qui conduit bien souvent à vouloir distinguer «vrai»<sup>20</sup> et faux fédéralisme, le plus souvent à partir des conditions de sa formation, l'État fédéral étant censé, comme son nom l'indique, fédérer des entités préexistantes. C'est en effet oublier que pour beaucoup, même dans un État unitaire, la commune par exemple «n'est pas une création de la loi [mais] est née de la nature des choses»<sup>21</sup>. L'Écosse ou le Pays de Galles ne sont pas non plus a priori des créations du Parlement de Londres. C'est là que curieusement les politistes bien souvent raisonnent en juristes et les juristes en politistes.

Il faut et il suffit en effet qu'il y ait co-présence de l'autonomie et de la coopération, dans le cadre d'une seule et même institution pour qu'il y ait du fédéralisme, à la condition que cette autonomie soit «indéracinable», comme le conçoit notamment Preston King, à propos de l'État fédéral<sup>22</sup>, sans pour autant suffire à le définir puisqu'il n'a pas le monopole de cette caractéristique «constitutive» et sans oublier qu'elle est elle-même relative. Les «unités constituantes» naissent et meurent aussi dans l'État fédéral, au gré des décisions collectives de la fédération. En effet, le niveau fédéral n'est jamais obligé de souscrire à une demande du niveau «inférieur», et parfois même peut s'imposer à lui jusqu'à remettre en cause son existence ou l'intégrité de son territoire, comme les deux cas se sont produits en Allemagne depuis 1949<sup>23</sup>. Dès lors, s'il y a une «essence»<sup>24</sup> du fédéralisme, elle ne réside pas dans la subsidiarité<sup>25</sup> du «centre», mais bien plutôt dans l'irréductible autonomie – et seulement autonomie – des unités de base, soit qui le constituent, soit qui se distinguent de lui. D'où la nécessité de coopérer entre elles ou avec elles autrement que par l'intermédiaire

du «souverain» ou de la «main invisible».

C'est la raison pour laquelle, en la matière, de nombreux compromis sont possibles<sup>26</sup>, ou de nombreuses articulations entre autonomie et coopération à l'intérieur d'un même État ou d'une même institution sur la base d'arrangements fédératifs, même si pour certains, ces compromis conduisent à la disparition de l'État fédéral ou à sa négation, mais comme pour d'autres ils conduisent à celle de l'État unitaire.

C'est ainsi ce que proclame Carl Schmitt pour l'État fédéral, comme juriste et comme philosophe, dans sa Théorie de la Constitution, selon laquelle il peut exister un «État fédéral sans fondement fédératif»<sup>27</sup>, ce qui revient à conclure à sa disparition, notamment lorsque «le pouvoir constituant du peuple entier supprime le fondement fédératif»<sup>28</sup> de cet État, c'est-à-dire la souveraineté de chacun de ses membres. C'est l'une des raisons pour lesquelles, Olivier Beaud, dans sa Théorie de la Fédération - en bon connaisseur de Carl Schmitt - en vient à considérer que cette dernière n'est pas un État, mais un ensemble de «co-États»<sup>29</sup>. C'est d'ailleurs ce qui le conduit à affirmer qu'il n'y a de «Fédération» que par agrégation de plusieurs États et non par dissociation de l'un d'entre eux<sup>30</sup>.

L'un et l'autre comme théoriciens du droit et de l'État, mettent ce faisant paradoxalement en évidence la dissociation possible des notions de fédéralisme et d'État fédéral, même si c'est dans le premier cas pour mettre en évidence la spécificité de l'État fédéral comme État, et dans l'autre pour lui dénier cette «qualité». Il y a cependant dans leur démarche une absolutisation des origines qui n'a d'égal que l'absolutisation de la volonté, qui tient peut compte des arrangements nécessaires au fédéralisme et de la portée relative de la notion d'autonomie, qui s'accorde mal avec celle de souveraineté. Il y a en effet des «antinomies juridiques et politiques»<sup>31</sup> dans le fédéralisme, qui sont tout aussi irréductibles que l'autonomie des entités qui composent l'État ou qui en font partie, si ce n'est sous la forme de compromis.

La première de ces antinomies est clairement exprimée par Carl Schmitt lui-même : d'un côté, «la fédération vise à l'autoconservation, c'est-à-dire à la conservation de l'autonomie politique de chaque membre. D'un autre côté, l'appartenance à une fédération implique automatiquement une diminution de cette autonomie»<sup>32</sup>. Mais dans les deux cas, il est acquis qu'autonomie ne signifie pas indépendance. Elle est donc relative et à partir de là sa portée peut varier tout en restant sur le principe, «indisponible»<sup>33</sup>.

L'originalité du pacte fédéral est alors de tenter de rendre compatibles autonomie et coopération, même si cette compatibilité est toujours précaire, parfois limitée et toujours à démontrer, mais en définitive bien réelle. C'est encore ce que dit Carl Schmitt lorsqu'il constate qu'«il n'y a pas de fédération sans ingérence de la fédération dans les affaires des États membres. Puisque la fédération a une existence politique, elle doit détenir un droit de tutelle»<sup>34</sup> sur ses membres pour parvenir à se perpétuer, quelles que soient ses fins particulières. C'est bien ce que l'on observe dès l'origine dans le cas américain, comme le montre Peter Morris, à l'opposé de la thèse de Carl Schmitt, parce que «le but des Federalist Papers est de tenter de convaincre les Américains de la compatibilité du système qu'ils proposent avec les principes de la révolution de 1776»<sup>35</sup>, ceux de la Déclaration d'indépendance, qui est aussi est une déclaration des droits en ce qu'elle affirme dès le départ que «tous les hommes sont créés égaux [et qu']ils sont doués [...] de certains droits

inaliénables». Chaque homme a donc, d'après la Déclaration, une irréductible autonomie préservée par un gouvernement fédéral dont la vigueur est «essentielle à la sécurité et à la liberté»<sup>36</sup>.

Il s'agit là de la finalité de la Révolution américaine et du fédéralisme qui en est la résultante. Mais le contenu, l'étendue et la portée de ces droits varient en fonction des circonstances. Le cas de la peine de mort peut l'illustrer aux États-Unis, tout comme la remise en cause du statut d'un État membre dans une fédération, par décision de la fédération. Localement ou nationalement en effet, l'une de ses spécificités est bien que la règle majoritaire, même renforcée, s'applique à tous. Elle est en elle-même l'expression du compromis fédéral, tempéré par la participation de chaque «unité constituante» à la décision. C'est bien en cela que la plupart des constitutions fédérales ne garantissent pas les droits de ces unités – comme on l'a vu – de manière absolue. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle Olivier Beaud applique à la République fédérale d'Allemagne le raisonnement de Carl Schmitt pour les États-Unis : ce n'est pas ou plus une «véritable fédération»<sup>37</sup>... à moins que la véritable fédération ne soit qu'un type-idéal ou que les «arrangements fédératifs» ne se réduisent pas à l'État fédéral, ou même à l'État tout court.

## **2. L'État fédéral comme type-idéal ou variante particulière des arrangements fédératifs**

Comme l'a souligné Sartori, quand les «extensions» d'un concept – les cas auxquels il correspond empiriquement – se réduisent comme peau de chagrin, la question de son «intension» – ou de ses caractéristiques – se pose<sup>38</sup>. La multiplication des critères ou leur absolutisation semble en effet susciter ici plus de difficultés qu'elle n'engendre de connaissance de l'État fédéral. En effet, de moins en moins de cas lui correspondent dès lors véritablement.

Les raisons des ces difficultés sont nombreuses et sont bien souvent liées à l'implication des auteurs dans leur sujet ou dans leur discipline. Il y aurait à ce titre une socio-histoire à faire sur les études fédéralistes, pour mettre en évidence bien des corrélations qui ne sont pas toujours en relation directe avec leur objet, qui n'est ni aussi singulier, ni aussi inextricable qu'elles tendent souvent à le montrer, au moins dans le ou les principes qui fondent le fédéralisme et qui se limitent pas à fonder l'État fédéral ou la «Fédération».

L'un d'entre eux par exemple, le caractère «indisponible» ou «indéracinable» des unités constituantes se compare ainsi en tous points à la définition même de l'État de droit, dans lequel «la souveraineté est la limitation même de l'État par la loi»<sup>39</sup>. La loi dans le fédéralisme, c'est la Constitution ou le pacte fondateur qui constate les droits particuliers de ses signataires ou des unités constituantes. L'État fédéral n'est dès lors ici que la variante territorialisée de l'État de droit, parce que les unités constituantes sont pour partie des unités territoriales, en l'occurrence les «États fédérés». Le statut d'État – souvent contesté<sup>40</sup> – signale le caractère particulier de leurs droits, mais qui sont en tous points comparables à ceux du peuple ou des individus qui le composent dans un État de droit simplement unitaire, telle la France avant 2003, puisqu'à partir de cette date son «organisation» est constitutionnellement «décentralisée»<sup>41</sup>.

En effet, dans l'acception moderne de l'État de droit, «les hommes naissent et demeurent

libres et égaux», selon l'article 1er de la Déclaration - française mais néanmoins universelle - des droits de l'homme du 26 août 1789. Ils tirent ainsi leur légitimité d'eux-mêmes et dès lors celle-ci s'impose à tous, y compris à l'État. C'est bien pourquoi, chacun d'eux est représenté au niveau national et participe à l'expression de la volonté générale. Dans un État fédéral démocratique - forcément démocratique ou républicain selon Daniel J. Elazar dès lors que pour lui le «vrai fédéralisme» est indissociable de la liberté<sup>42</sup> - il y a ainsi un compromis à établir entre l'expression de cette volonté et celle qui est médiée par les États fédérés, ou les unités de base, quelle que soit la taille de leur population. C'est notamment ce compromis qui pour Carl Schmitt fait disparaître l'État fédéral véritable parce qu'il «s'unitarise». Étrangement, les études fédéralistes ne retiennent le plus souvent qu'une partie du compromis, celui qui se traduit par la représentation des unités constituantes au niveau national ou fédéral, au détriment de l'autre, la représentation du peuple tout entier, au même niveau. Or, il s'agit déjà d'un «arrangement»<sup>43</sup> d'après Tocqueville lui-même, lorsqu'il constate à propos des États-Unis, qu'avec la Constitution de 1787 «le principe de l'indépendance des États triomph[e] dans la formation du Sénat [et] le dogme de la souveraineté nationale, dans la composition de la Chambre des représentants»<sup>44</sup>.

C'est alors le niveau de l'arrangement qui caractérise ici l'État fédéral, puisqu'il s'exprime sous la forme de la participation des États à l'adoption de la loi «fédérale» ou nationale, le plus souvent à égalité avec la chambre des représentants dans le cas américain. Il faut aussi rappeler qu'il s'agit aussi d'un arrangement interne au Sénat lui-même, puisque la volonté exprimée par les représentants de certains États peut être privée d'effets par celle exprimée majoritairement par d'autres.

Il ne faut cependant pas confondre niveau et degré. Un arrangement fédératif au niveau «national» est spécifique dans l'État fédéral au sens où il va jusqu'au partage de la décision en matière d'élaboration et d'adoption de la loi de tous. Ce n'est pas le cas dans le cas d'un arrangement fédératif tout aussi national, mais de moindre portée dans un État régional ou un État unitaire décentralisé. Dans l'État régional, l'arrangement consiste le plus souvent à autoriser les unités constituantes à adopter des lois régionales. Dans un État unitaire décentralisé, leur pouvoir est souvent limité à appliquer la loi nationale de manière plus ou moins autonome, à l'évaluer ou à l'expérimenter. À ce titre le «niveau» change la nature de l'État, mais pas celle des «unités constituantes». On l'a vu, une volonté n'en est pas moins autonome, au moins dans son expression, même si sa portée est limitée par des arrangements juridiques ou politiques qui n'en tiennent que partiellement compte, voire n'en tiennent pas compte du tout, ce qui compte tenu de sa «valeur» politique n'arrive pour ainsi dire jamais. On «tient compte» même d'un avis, à défaut de toujours le suivre. Dans bien des cas, il est même impossible de faire autrement.

En effet, plus les compétences sont territorialement décentralisées, plus le centre de gravité des politiques publiques se déplace. De fait ou de droit, le tout devient dépendant de ses parties, ce qui modifie le statut du centre. À ce titre le cas français illustre bien cette rétroaction des politiques de décentralisation conduites depuis 1982, qui s'est traduite par le renforcement du statut constitutionnel et conventionnel<sup>45</sup> des collectivités territoriales en 2003<sup>46</sup>, mais aussi - et consécutivement - par la multiplication des conférences nationales dans lesquelles l'État se concerta avec les représentants des associations d'élus locaux rassemblés par catégorie de collectivités. La plus illustrative de cette évolution est la Conférence nationale des exécutifs (CNE), installée le 3 octobre 2007 par le

Premier ministre. Elle ne fait cependant que s'ajouter au Conseil territorial de l'éducation nationale (CTEN)<sup>47</sup>, à la Conférence nationale de finances publiques (CNFP) et au Conseil d'orientation des finances publiques (COFP) qui lui est associé<sup>48</sup>, ou précéder dans le temps la Commission nationale de conciliation (CNC)<sup>49</sup>, ou encore la Commission consultative sur l'évaluation des normes<sup>50</sup> (CCEN). Certaines institutions nationales représentent même parfois directement les collectivités territoriales par catégories, si on veut bien considérer que ce n'est pas le cas du Sénat, et sont même parfois décisionnaires. Tel est ainsi le cas pour le Comité des finances locales (CFL) qui décide de l'attribution de certaines dotations financières de l'État aux collectivités territoriales.

L'ensemble ne fait de la France ni un État fédéral, ni un État régional, au moins pour sa partie territorialement située en Europe. Mais on a là l'illustration des nombreux «arrangements fédératifs» qui la caractérisent désormais, en tant qu'État unitaire décentralisé, et que l'on a pu qualifier ailleurs de «décentralisation coopérative»<sup>51</sup>, parce que d'une part, la simple évocation de la notion de fédéralisme en France est à éviter parce que «l'idée fédérale demeure, pour l'instant, incompréhensible aux Français»<sup>52</sup>, malgré l'appartenance de la France à l'Union européenne, et d'autre part, parce que ces «arrangements» sont nombreux au plan local ou régional, que ce soit en «métropole» ou «outre-mer», en dehors même du cas des aires urbaines ou de l'intercommunalité, admis par tous comme étant fédératif, indépendamment de la nature de l'État<sup>53</sup>. Ces arrangements ont dès lors un caractère systémique, tout en demeurant largement ignorés et innomés.

En cela, on peut dire avec Preston King que «le fédéralisme constitue une réponse variable à des demandes opposées pour la centralisation et la décentralisation du pouvoir sur une base spécifiquement territoriale»<sup>54</sup>, même s'il n'est pas question ici - comme on l'a vu - de gradualisme, comme la notion de décentralisation en donne souvent l'impression, parce que l'autonomie des collectivités territoriales ou des gouvernements locaux est «corporatives». Elle exprime une volonté et une légitimité propre conférée aujourd'hui, indépendamment de l'histoire, par l'élection au suffrage universel de leurs représentants, au moins dans les États démocratiques. Mais comme l'indique encore Preston King, la polyarchie que cette expression autonome suscite ou révèle, peut avoir d'autres bases<sup>55</sup>.

L'ambiguïté de la notion de décentralisation conduit cependant à lui préférer parfois celle de «non-centralisation»<sup>56</sup>. Toute référence à l'idée de «centre» constitue en effet pour certains la négation même de l'idée de fédération. Ainsi Daniel J. Elazar tend à l'assimiler à une intervention «préfectorale»<sup>57</sup>, au sens napoléonien du terme, ce qui suffit manifestement à refouler toute idée de «vrai» fédéralisme. Cela ne l'empêche pas de forger par ailleurs, comme on l'a vu, celle d'arrangement fédéral, dont la variante fédérative peut correspondre la situation française actuelle, à défaut de pouvoir correspondre à la France du Ier Empire.

En cela, ces «arrangements» contribuent à montrer que l'État fédéral, comme l'État unitaire, sont des types-idéaux wébérien, dès lors qu'ils sont constitués d'«une série d'événements construits par la pensée qu'on retrouve très rarement avec leur pureté idéale dans la réalité empirique et souvent pas du tout, mais qui d'un autre côté, parce que leurs éléments sont pris à l'expérience et seulement accentués par la pensée jusqu'au rationnel, servent aussi bien de moyens heuristiques à l'analyse que de moyens constructifs à l'exposé de la diversité empirique»<sup>58</sup>. On peut en dire autant de l'État unitaire. C'est bien pourquoi de

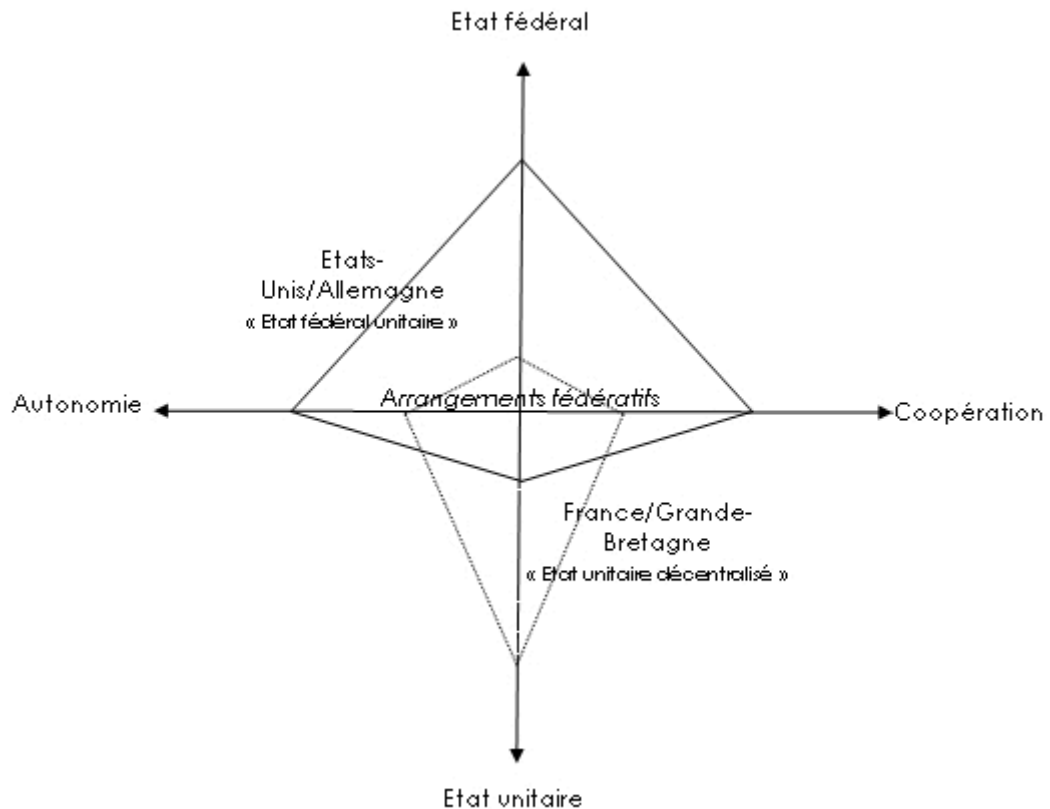


nombreux adjectifs sont utilisés aujourd'hui pour caractériser la situation réelle des États qu'il s'agit de comparer entre eux. Dans ce sens, l'Allemagne sera fréquemment qualifiée d'État fédéral unitaire ou exécutif<sup>59</sup> depuis 1949 et la France d'État unitaire décentralisé, au moins depuis 2003. Il ne s'agit cependant pas, là encore, de gradualisme parce que sont des types particuliers d'États, dont on peut faire de nouveaux types-idéaux, sans pour autant empêcher qu'ils fassent partie l'un et l'autre du système politique fédéral.

Selon Ronald L. Watts, il renvoie en effet à un large groupe de systèmes politiques dans lesquels existent au moins deux niveaux de gouvernements qui combinent autonomie normative pour les unités de base, et normativité partagée dans le cadre d'institutions communes<sup>60</sup>. C'est d'ailleurs pourquoi, la France figure pour la première fois dans la dernière édition parue en 2008 du *Comparing federal systems*, de Ronald L. Watts, dans le tableau des «États unitaires décentralisés avec quelques caractéristiques fédérales»<sup>61</sup>.

C'est dès lors de nouvelles lignes de partage qu'il faut ériger ou de nouvelles typologies dont l'État unitaire et l'État fédéral peuvent constituer les catégories les plus antinomiques, mais qui n'épuisent pas cependant les catégories ou «familles» d'États susceptibles d'être forgées. L'État unitaire décentralisé en est l'illustration, tout comme l'État régional ou autonome, même si sa théorie reste encore à faire<sup>62</sup>, dès lors qu'il n'y a pas non plus lieu de considérer comme l'a fait la Commission de Venise, que la «distinction entre État fédéral et État régional est plus une différence de degré qu'une différence de nature»<sup>63</sup>. Un compromis ou un «arrangement» exprime tout autant une nature qu'une moyenne. Cela n'interdit pas d'appartenir à la même espèce ou au même genre, tout en étant fondamentalement distinct. Le schéma ci-dessous met en évidence ces «arrangements» et les différentes qualifications auxquels ils peuvent aboutir avec les mêmes éléments.

**Tableau 1. Le fédéralisme dans tous ses États**



On peut dès lors visualiser que l'autonomie des entités territoriales est indissociable de leur coopération verticale ou horizontale. On peut aussi se rendre compte qu'il y a interdépendance entre les deux, à partir du moment où le niveau de l'autonomie emporte symétriquement le même niveau de coopération, même conflictuelle, si on veut tenir compte d'une éventuelle alternance de phases de fédéralisme coopératif et de fédéralisme dual<sup>64</sup>. On peut aussi visualiser que l'autonomie est nécessairement corrélée à la structure de l'État, même sous la forme d'arrangements différents, les «arrangements fédératifs».

On peut enfin repérer qu'il existe des espaces communs entre les États «unitaires décentralisés» et ceux qui pratiquent le «fédéralisme unitaire». Ce qui contribue à démentir l'idée selon laquelle, comme l'écrit encore Daniel J. Elazar, La France serait encore aujourd'hui le «paradigme»<sup>65</sup> de la préférence pour la centralisation. En cela, on peut dire que la théorie des «arrangements fédératifs» oblige à modifier des représentations dont on peut espérer qu'elles seront plus fiables ou plus durables que la chimère sartorienne du «chat-chien».

## Notes

<sup>1</sup> ELAZAR (D. J.), *Exploring Federalism*, University, Ala., The University of Alabama Press, 1987, p. 46.



- 2 WATTS (R. L.), *Comparing Federal System*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2008, 3<sup>ème</sup> éd., p. 10.
  - 3 BURGESS (M.), «Federalism», in WIENER (A.), DIEZ (T.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004., p. 26-43, p. 30.
  - 4 SARTORI (G.), «Bien comparer, mal comparer», *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 1, 1994, p. 19-79.
  - 5 SEILER (D.-L.), *La méthode comparative en science politique*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 217.
  - 6 *Idem*, p. 227.
  - 7 KING (P.), *Federalism and Federation*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1982, p. 20 et s.
  - 8 SARTORI (G.), *op. cit.*, p. 24.
  - 9 *Idem*, p. 26.
  - 10 *Idem*.
  - 11 SEILER (D.-L.), *La méthode comparative en science politique*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 4.
  - 12 ERGEC (R.), «Les aspects juridiques du fédéralisme», in Centre d'étude du fédéralisme, *Le fédéralisme, approches politique, économique et juridique*, Bruxelles, De Boeck Université, 1994, p. 45.
  - 13 La catégorie est vaste, mais elle inclut principalement tout un courant de la sociologie des organisations ainsi que la plupart des spécialistes du fédéralisme fiscal ou budgétaire, dont : AHMAD (E.) et BROSIO (G.), *Handbook of Fiscal Federalism*, EE, 2006 ; BIRD (R. M.), VAILLANCOURT (F.) (éd.), *Perspectives on fiscal federalism*, WBI, 2006 ; BLINDENBACHER (R.) et OSTIEN KAROS (A.), *Dialogues on the Practice of Fiscal Federalism Comparative Perspectives*, A Global Dialogue on Federalism, Vol. IV, Forum of Federations/IACFS, McGill-Queen's University Press, 2006 ; MIGNOLET (M.) (éd.), *Le fédéralisme fiscal*, De Boeck, 2005. On peut remarquer à leur propos qu'ils sont en général indifférents à la distinction entre fédéralisme et décentralisation territoriale, comme l'indique Bruno Théret selon lequel pour les économistes néo-classiques théoriciens du fédéralisme budgétaire «il n'y a guère de différence entre un système fédéral et un Etat unitaire décentralisé. En ce cas, par construction même, le fédéralisme ne pose évidemment pas de problème théorique spécifiques à élucider» (THERET (B.), «Du principe fédéral à une typologie des fédérations : quelques propositions», in GRAUDREULT-DESBIENS (J.-F.) et GELINAS (F.) (éd.), *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité et méthodologie*, Bruylant/Ed. Y. Blais/ Forum des fédérations, 2005, p. 99-134, p. 108).
  - 14 PROUDHON (P.-J.), *Du principe fédératif*, Romillat, 1999, p. 44.
  - 15 MARC (A.), *Fondements du fédéralisme*, L'Harmattan, 1997, p. 19.
  - 16 ELAZAR (D. J.), *Exploring Federalism*, Alabama, 1987, p. 16.
  - 17 CHEN (P.), «Federalism and rights : a neglected relationship», in *Comparative federalism in the*
-

*devolution era*, Neil Colman McCabe and South Texas law review, Lexington books, 2002, p. 301.

18 MIERS (D.) et NAVARRO (M.), «La dévolution en Écosse et au Pays de Galles», in FIALAIRE (J.), *Subsidiarité infranationale et territorialisation des normes*, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 85-102, p. 89.

19 ELAZAR (D. J.), *loc. cit.*, p. 5.

20 Daniel J. Elazar évoque ainsi les «vraies fédérations» (ELAZAR (D. J.), *Exploring Federalism*, Alabama, 1987, p. 46), mais c'est aussi le cas de Daniel-Louis Seiler pour qui l'Inde ou le Canada n'en sont pas (SEILER (D.-L.), *La méthode comparative en science politique, op. cit.*, p. 227).

21 MARCERE (E. de), Rapport de la séance du 19 décembre 1882, *Annales de la Chambre des députés*, session extraordinaire de 1882, *Impressions*, n° 1547, t. XXI, p. 8 (cité par ROSANVALLON (P.), *Le modèle politique français*, Seuil, 2004, p. 362).

22 KING (P.), *Federalism and Federation, op. cit.*, p. 142 et s.

23 Dans sa version actuelle la possibilité d'un redécoupage est prévue à l'article 29 de la loi fondamentale, qui dispose notamment au (3) qu'en cas de refus de la part de la population d'un Land, « il n'est toutefois pas tenu compte de ce refus si... » (Loi fondamentale, modifiée, pour la République fédérale d'Allemagne, 23 mai 1949).

24 SCHMITT (C.), *Théorie de la constitution*, PUF, 1993, p. 519.

25 MILLON-DELSOL (Ch.), *L'Etat subsidiaire*, PUF, 1992.

26 Sur la diversité des «compromis» politiques, voir notamment NAY (O.) et SMITH (A.) (dir.), *Le gouvernement du compromis*, *Economica*, 2002.

27 SCHMITT (C.), *op. cit.*, p. 537.

28 *Idem.*

29 BEAUD (O.), *Théorie de la Fédération*, PUF, 2006, p. 211.

30 *Idem*, p. 25.

31 SCHMITT (C.), *op. cit.*, p. 517.

32 *Idem.*

33 BEAUD (O.), *op. cit.*, p. 326.

34 SCHMITT (C.), *Théorie de la constitution*, PUF, 1993, p. 517.

35 MORRIS (P.), «Naissance du libéralisme politique : le modèle américain (XVIIIe-XXe siècle) », in *La démocratie libérale*, BERSTEIN (S.) (dir.), PUF, 1995, p. 95-137, p. 113.

36 HAMILTON (J.), «The Federalist I, Introduction», in *The Federalist Papers*, Oxford, 2008, p. 11.

37 BEAUD (O.), *op. cit.*, p. 333.

38 Voir notamment SARTORI (G.), «Guidelines for concepts analysis», in SARTORI (G.) (dir.), *Social Science Concepts. A Systematic Analysis*, Beverly Hills,, Sage Publications, 1984, p. 15-85.

39 BARRET-KRIEGEL (B.), *L'Etat et les esclaves*, Payot, 1989, p. 64.

40 Stéphane Rials par exemple, évoque un « prétendu 'Etat' fédéré [qui], même lorsqu'on tolère qu'il ait un embryon (à vrai dire exceptionnel) de vie internationale, n'est qu'une personne morale de droit public interne de l'Etat fédéral [...]. Il est dès lors préférable de ne pas parler d'Etat' mais de *collectivité fédérée* » (RIALS, S., *Destin du fédéralisme*, L.G.D.J., 1986, p. 11).

41 Art. 1<sup>er</sup> de la Constitution. Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (*J.O.*, 29 mars 2003, p. 5568).

42 ELAZAR (D. J.), *Exploring Federalism*, *op. cit.*, p. 91.

43 TOCQUEVILLE (A. de), *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, Pléiade, 1992, p. 131.

44 *Idem.*

45 Par ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, autorisée par la loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 (*J.O.*, 11 juillet 2006, p. 10335, texte n° 1).

46 Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *op. cit.*

47 Décret n° 2005-457 du 13 mai 2005 relatif à la composition, au fonctionnement et aux conditions de nomination des membres du Conseil territorial de l'éducation nationale (*J.O.*, 14 mai 2005, p. 8330, texte n° 8).

48 Décret n° 2006-515 du 5 mai 2006 relatif à la conférence nationale des finances publiques et portant création du Conseil d'orientation des finances publiques, (*J.O.*, 6 mai 2006, texte 9 sur 102).

49 Décret n° 2007-1553 du 31 octobre 2007 relatif à la Commission nationale de conciliation (*J.O.*, 1 novembre 2007, p. 17972, texte n° 3).

50 Décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008 relatif à la commission consultative d'évaluation des normes (*J.O.*, 23 septembre 2008, texte n° 8).

51 BRIANT (V. de), «La décentralisation coopérative et ses limites», *Pouvoirs locaux*, n° 68, 2006, p. 64-69. On en trouvera une étude plus systématique sur le plan juridique dans BRIANT (V. de), *L'action commune en droit des collectivités territoriales, contribution à l'étude des compétences exercées en commun par l'Etat et les collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2009 (à paraître).

52 LEGENDRE (P.), «La marge de manœuvre», *A.J.D.A.*, hors-série 1992, p. 137.

53 C'est notamment ce que rappelle Daniel J. Elazar dans *Exploring Federalism* (*op. cit.*, p. 61 et s.) mais aussi ce que soulignent plus spécifiquement STEPHENS (G. R.) et WIKSTROM (N.), *Metropolitan Government and Governance Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, Oxford, 2000, p. 29 et s.

54 KING (P.), *Federalism and Federation*, Johns Hopkins, 1982, p. 21.

55 *Idem*, p. 142.

56 OSAGHAE (E. E.), «A Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization», *Publius. The Journal of Federalism*, 20, Winter 1990, p. 83-98.

57 ELAZAR (D. J.), «Is Federalism Compatible With Prefectorial Administration?», *Publius. The Journal of Federation*, Spring 1981, p. 3-22.

58 WEBER (M.), *Essais sur la théorie de la science*, Agora, 1992, p. 396-397.

59 VOLMERANGE (X.), *Le fédéralisme allemand face au droit communautaire*, L'Harmattan, 2000, p. 56 et s.

60 WATTS (R. L.), «Comparing Forms or Federal Partnerships», in KARMIS (D.), NORMAN (W) (éd.), *Theories of Federalism, a reader*, Palgrave, 2005, p. 233-253, p. 234.

61 WATTS (R. L.), *Comparing Federal System*, McGill-Queen's University Press, 2008, 3<sup>ème</sup> éd., p. 16.

62 Voir notamment, FOUGEROUSE (J.) (dir.), *L'Etat régional, une nouvelle forme d'Etat ?*, Bruylant, 2008, mais aussi DEPUSSAY (L.), *La régionalisation des Etats unitaires*, thèse, Paris XI, 2005 et GALEOTE (G.), *L'Etat autonome : construction et développements*, ANRT, 1996.

63 Rapport de la Commission de Venise, *L'Etat fédéral et régional*, 6 octobre 1997, p. 10.

64 En fait d'alternance, le fédéralisme coopératif aux Etats-Unis semble durablement installé depuis 1937 (FISCHER (L.), *Constitutional Structures, Separated Power and Federalism*, vol. 1, 2001, 4<sup>ème</sup> éd. p. 366) et caractérise l'Allemagne au moins depuis 1949 (KNUDSEN (H.), «Co-operative federalism in Germany», in MÉNY (Y.) (dir.), *Centres et périphéries : le partage du pouvoir*, Economica, 1982, p. 9-43).

65 ELAZAR (D. J.), *Exploring Federalism*, *op. cit.*, p. 47.

PDF généré automatiquement le 2020-06-25 04:44:59

Url de l'article : <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=1269>