

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION [SÉRIE E / 2017 / 3.1 / FR]

Date: 26/04/2017

Auteur: Ferran Requejo

L'ESPAGNE EST-ELLE UN PAYS FEDERAL ?

En termes généraux, les études actuelles consacrées aux États qui présentent une division territoriale claire entre pouvoirs fédéraux et pouvoirs régionaux peuvent être situées sur cinq axes fondamentaux d'analyse, en fonction des questions auxquelles la recherche prétend répondre :

- a) l'axe uninational-plurinational,
- b) l'axe unitarisme-fédéralisme,
- c) l'axe centralisation-décentralisation,
- d) l'axe symétrie-asymétrie,
- e) l'axe concurrence-coopération.

Ces axes d'analyse s'appuient sur un large éventail de variables et d'indicateurs nécessaires à la réalisation d'études comparatives. Pour répondre à la question contenue dans le titre de ce bref article, nous nous concentrerons sur le deuxième axe ainsi que sur le troisième axe (degrés de fédéralisme et de décentralisation), en accordant une attention toute particulière à la situation de l'« Estado de las Autonomías » (État des autonomies) espagnol sous un angle comparatif.

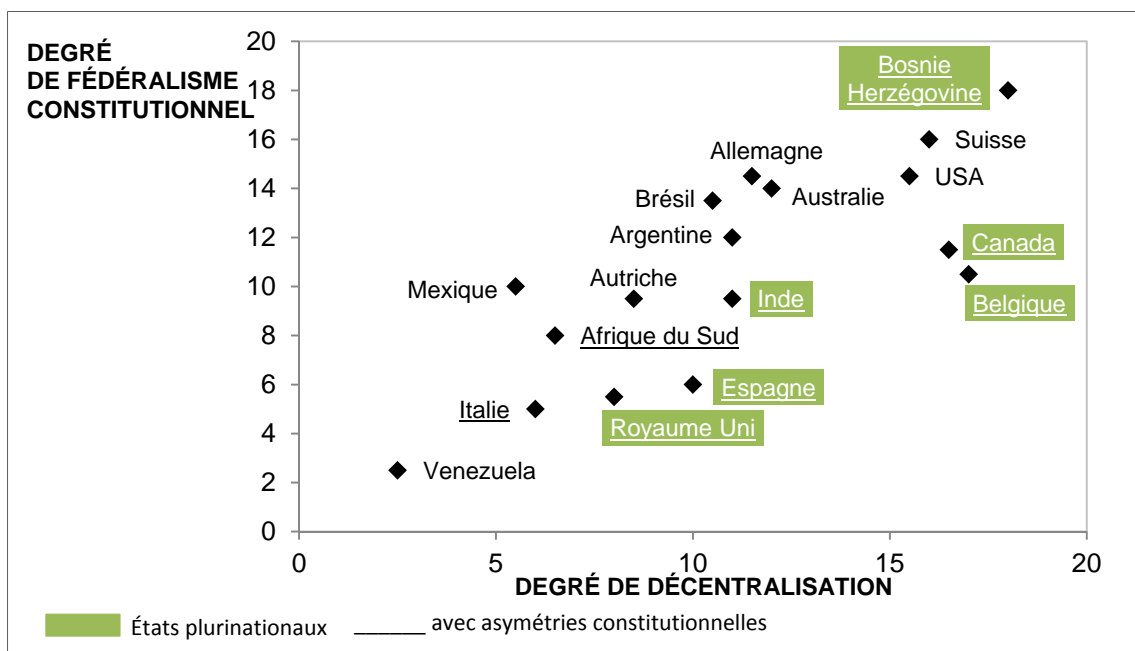
L'axe unitarisme-fédéralisme se concentre sur la question de savoir jusqu'à quel point une fédération ou un État régionalisé sont fédéraux, en y affectant un degré de fédéralisme à chaque entité politique¹. L'axe centralisation-décentralisation, quant à

¹ Nous incluons à cet effet comme indicateurs la présence ou non des éléments suivants : des entités politiques fédérées en tant qu'unités constituantes (1) ; la garantie constitutionnelle de l'autonomie (1) ; un accord de réforme constitutionnelle (1) ; un dualisme institutionnel concernant les trois pouvoirs classiques — exécutif et législatif (2) et judiciaire (1) — ; un modèle de fédéralisme fiscal (2) ; une chambre haute avec des représentants désignés par les institutions des entités fédérées (1), et avec des sièges répartis par territoires (et non pas proportionnellement compte tenu de la population) (1) ; les pouvoirs de la chambre haute dans le système institutionnel (2) ; l'attribution aux entités fédérées des compétences non assignées (2) ; une Cour chargée d'arbitrer les différends (2), et le fait pour les entités infra-étatiques d'être entendues dans le processus de désignation des membres de cette Cour (2) ; et enfin, la régulation ou non du droit de sécession des entités fédérées — ou de certaines d'entre elles (2). Les chiffres entre parenthèses indiquent la ponctuation attribuée à chaque indicateur. Au total, chaque cas est situé sur une échelle globale comprise entre 0 (absence de logique fédérale) et 20 (degré maximal de fédéralisme). Nous ne prenons pas en considération dans cet axe les indicateurs « para-institutionnels », c'est-à-dire ceux qui ont un effet sur le fédéralisme en tant que processus (tels que les systèmes de partis politiques, les relations intergouvernementales...) Voir Requejo 2015, 2010. Pour une analyse appliquée à onze États fédéraux et régionalisés qui utilise un nombre légèrement différent d'indicateurs, voir Baldi 2003 (2^e éd. 2005).

lui, fait référence au degré d'autonomie des entités jouissant d'autonomie politique².

L'analyse exposée ci-dessous prend pour cadre les fédérations démocratiques — à l'exclusion des fédérations d'archipels tels que la Micronésie, les Comores et Saint-Christophe-et-Niévès, ainsi que les fédérations qui sont très éloignées de la logique de la démocratie libérale (Émirats arabes unis, Russie, Nigeria, Pakistan, etc.) Nous avons également exclu les États ou fédérations associés et les organisations supra-étatiques telles que l'Union européenne. Par ailleurs, nous avons inclus trois États démocratiques d'Europe occidentale qui présentent clairement une division territoriale des pouvoirs : le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie. Au total, 19 fédérations et États régionalisés sont inclus dans l'analyse suivante.

Le graphique suivant met en rapport le degré de fédéralisme constitutionnel et le degré de décentralisation existant dans les cas étudiés (les cas plurinationaux sont indiqués en rouge, et les cas asymétriques sont soulignés).



Source: Ferran Requejo 2017, Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)

² Le degré de décentralisation (ou d'absence de centralisation) est également mesuré sur une échelle globale allant de 0 (centralisation maximale) à 20 (décentralisation maximale). Il est aussi mesuré en se fondant sur divers indicateurs : a) le type de compétences législatives dont disposent les entités infra-étatiques (8) —réparties par domaines spécifiques de gouvernance, à savoir l'économie, les infrastructures et la communication (2), l'éducation et la culture (2), les affaires sociales (2), les affaires intérieures, les codes pénal, civil et autres (2) ; b) les compétences exécutives/administratives (2) ; c) le fait pour les entités fédérées d'être habilitées à mener leur propre politique étrangère, en tenant compte de la portée des thèmes et des accords avec soutien fédéral (2) ; et d) la décentralisation économique (8), sur la base d'un calcul se fondant sur un indice moyen unique obtenu en considérant la répartition des recettes et des dépenses publiques (indices SFP/FMI) dans chaque pays. Les cas de l'Éthiopie et de la Malaisie ne sont pas inclus dans le degré de décentralisation en raison du manque de données économiques fiables. Voir également Rodden 2004. Données de :

<http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>.

Tandis que l'« État des autonomies » espagnol se situe à un niveau intermédiaire sur l'axe de la décentralisation, il est situé à un niveau relativement bas sur l'axe du fédéralisme constitutionnel. Il n'en reste pas moins un État décentralisé par rapport aux autres États régionalisés et il partage avec les fédérations un élément important : la décentralisation est conçue pour toutes les entités territoriales infra-étatiques, sans se limiter à certaines d'entre elles. Les territoires qui jouissent d'une autonomie politique garantie par la Constitution — à savoir, actuellement, 17 communautés autonomes et deux villes nord-africaines, Ceuta et Melilla — couvrent dans la pratique la totalité du territoire espagnol.

Parmi les éléments qui éloignent l'actuel modèle espagnol des fédérations classiques³, on peut citer les caractéristiques suivantes :

1. **Entités constituantes.** Les « communautés autonomes » (ci-après, « CA ») ne sont pas des entités constituantes. La Constitution espagnole actuelle (datant de 1978) énonce « l'unité indissoluble de la nation espagnole » (article 2) et dispose que le « peuple espagnol » est le sujet de la « souveraineté nationale » (article 1er). Certaines CA n'existaient même pas en tant que régions administratives avant 1978.
2. **Division des pouvoirs.** La décentralisation des pouvoirs législatifs est peu claire. Le pouvoir central conserve son hégémonie au moyen des « leyes orgánicas » (lois fondamentales et constitutionnelles), qui sont identiques dans tout l'État et qui peuvent être adoptées de manière centralisée dans de nombreux domaines (éducation, politiques sociales, pouvoirs locaux, fonction publique, universités et recherche, etc.) Aucune règle procédurale claire de « gouvernance partagée » n'existe dans le cadre constitutionnel espagnol.
3. **Pouvoir judiciaire.** Contrairement à ce qui est le cas pour les pouvoirs législatif et exécutif, l'avènement de l'« État des autonomies » n'a eu quasiment aucun effet sur la structure judiciaire, qui reste celle d'un État centralisé.
4. **Sénat.** La chambre haute n'est pas liée aux entités fédérées. Les sénateurs sont, pour l'essentiel, élus dans le cadre des provinces : une division administrative infrarégionale créée au XIXe siècle. En pratique, les CA n'exercent aucun rôle dans le pouvoir législatif de la « fédération ».
5. **Impôts.** L'« État des autonomies » est très éloigné de tout modèle de fédéralisme fiscal. Le pouvoir central prélève les impôts les plus importants, puis verse à chaque CA une somme équivalente aux « besoins » de financement des compétences qu'elle exerce (la quantification de ces besoins faisant l'objet de controverses permanentes). Le Pays Basque et la Navarre font exception, car ces CA bénéficient d'un accord fiscal asymétrique avec le pouvoir central, qui se fonde sur des « droits historiques » antérieurs à la Constitution de 1978 et qui présente des caractéristiques beaucoup plus

³ Gagnon-Keil-Mueller 2015, Requejo 2005, Filippov-Ordeshook-Shvetsova 2004, Griffiths-Neremberg 2002, 2005, Watts 1999, Stepan 1999, Elazar 1991.

confédérales que fédérales. Il s'agit par ailleurs de la caractéristique juridique la plus asymétrique du système politique espagnol⁴.

6. **L'Union européenne.** Les CA ne sont pas considérées comme des acteurs politiques vis-à-vis des principales institutions de l'Union européenne, contrairement à ce qui est le cas dans les États fédéraux membres de l'UE (notamment l'Allemagne et la Belgique). Le gouvernement central espagnol s'est refusé à accorder tout rôle important aux CA concernant les affaires européennes.
7. **Réforme constitutionnelle.** Les CA ne participent pas à la procédure de réforme constitutionnelle. Cette réforme incombe au Parlement de l'État central ainsi qu'aux citoyens de l'État par voie référendaire.

En définitive, il y a lieu de conclure que l'actuel « État des autonomies » espagnol présente des caractéristiques importantes (institutionnelles et procédurales) qui définissent habituellement les « fédérations »⁵. S'il est vrai que certaines études de politique comparée placent parfois l'Espagne parmi les États « fédéraux », en s'appuyant sur une méthodologie peu rigoureuse, de nombreux arguments invitent toutefois à penser qu'il serait peut-être plus approprié de classer l'Espagne dans le groupe des États dits « régionalisés ».

Ferran Requejo
Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)

⁴ Ces droits historiques sont reconnus par la première disposition additionnelle de la Constitution espagnole. En vertu d'un « concierto económico » (« régime de concertation économique »), ces deux CA prélèvent les impôts et transfèrent un montant déterminé au gouvernement central pour payer les services que ce dernier fournit dans ces CA. Concernant l'existence d'asymétries, on peut également observer que la Constitution espagnole a établi (en sa deuxième disposition transitoire) deux procédures fondamentales d'accès à l'autonomie, selon lesquelles les CA en question aient joui d'autonomie par le passé (lors de la 2^e République, dans les années 1930) ou pas. Tel était le cas de la Catalogne, du Pays Basque et de la Galice. Outre ces trois CA « historiques », l'Andalousie a également atteint le plus haut niveau potentiel d'autonomie, en s'appuyant sur les dispositions de l'article 151 de la Constitution espagnole (procédure rapide), dans le cadre d'un processus très controversé d'un point de vue juridique. Cependant, la répartition finale des compétences a un caractère potentiellement symétrique, lorsque la CA est disposée à atteindre le plus haut niveau d'autonomie, sauf en ce qui concerne la réglementation relative à certaines différences, dites « faits différentiels » : existence d'une langue propre à la CA, insularité, existence d'un droit civil distinct, de droits historiques, etc. Cet édifice constitutionnel complexe est encore plus compliqué par la possibilité qu'a le pouvoir central de déléguer certaines de ses compétences aux CA (article 150, paragraphe 2, de la Constitution espagnole).

⁵ En effet, la Constitution espagnole incluait plus d'éléments potentiellement asymétriques que d'éléments véritablement fédéraux. Cependant, la plupart de ces éléments asymétriques n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre du point de vue des pratiques politiques et législatives après l'adoption de la Constitution. Les CA sont ainsi titulaires d'un degré moyen d'autonomie dans certains domaines, mais les caractéristiques pratiques du modèle ont pour l'essentiel été appliquées à partir d'une perspective de régionalisation. Ainsi, l'asymétrie des compétences créée n'a existé que sur une période transitoire, avant que le degré supérieur d'autonomie ne soit atteint.

Bibliographie

- Amoretti, U. – Bermeo, N (eds) 2004, *Federalism and Territorial Cleavages*, Johns Hopkins University Press
- Baldi, B., 2003 (2^a ed 2005), *Stato e territorio*, Laterza, Roma-Bari
- Burgess, M-Gagnon, A. (eds), 2010, *Federal Democracies*, Routledge, London
- Elazar, D., 1991, *Federal Systems of the World*, Longman, Essex
- Filippov, M. – Ordeshook, PC - Shvetsova, O., 2004, *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gagnon A. - Keil S. - Mueller S. (eds), 2015, *Understanding Federalism and Federation*, Ashgate
- Neremberg, K., – Griffiths, A. (eds) 2002, *Handbook of Federal Countries*, McGill-Queen's University press, Montreal & Kingston (New edition 2005)
- Requejo, F., 2015, "National Pluralism, Recognition, Federalism and Secession (or Hegel was a clever guy)" in Alain-G. Gagnon, Soeren Keil and Sean Mueller (eds), *Understanding Federalism and Federation*, Ashgate, 2015: 157-176
- Requejo, F., 2010, "Federalism and democracy. The case of minority nations: a federalist deficit", in M. Burgess (ed), *Federal Democracies*, London, Routledge
- Requejo, F., 2005, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Routledge, London-New York
- Rodden, J., 2004, "Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement", *Comparative Politics*, July: 481-500
- Stepan, A., 1999, "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, v.10, n.4: 19-34
- Watts, R., 1999, *Comparing Federal Systems*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.