

SABINO CASSESE

## *Etats, régions, Europe\**

### I. HISTORICITÉ DE L'ÉTAT ET FORMATION DES AUTRES POUVOIRS PUBLICS

« Considérée à tort comme le résultat inéluctable du développement politique, la construction étatique doit être au contraire comprise comme une innovation particulière, située dans l'espace et dans le temps » (Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 1979, 243).

L'Etat dont les deux politologues français mettent en relief l'historicité est celui dans lequel — pour paraphaser Tocqueville dans *La Démocratie en Amérique* — existe quelque part un centre vers lequel convergent les rayons du pouvoir administratif. Une forme particulière de pouvoir public donc, qui n'est même pas pleinement développée partout. Il suffit de rappeler qu'en Grande-Bretagne par exemple, la structure de l'Etat s'est développée tardivement et de manière incomplète : il y manque le niveau intermédiaire entre les ministères et les fonctions locales (quelques-uns parmi les plus grands *Departments*, comme celui de la santé, de l'industrie, de l'environnement, du transport, de l'emploi ont sans doute des services décentralisés, mais seulement dans quelques parties du pays et avec la seule fonction de « relais », comme des ambassadeurs sans pouvoirs propres, même de nature subordonnée).

Cet Etat qui, à son apogée, absorbait toute autre forme de pouvoir public, est aujourd'hui soumis à un long processus de changement. D'un côté, il est faible car il ne réussit pas à dominer tous les phénomènes économiques et sociaux, en raison de ses dimensions insuffisantes. De l'autre côté, il est surchargé, parce qu'il doit donner satisfaction à des demandes croissantes de nature politique et sociale, auxquelles il ne peut faire face qu'en devenant l'intermédiaire finan-

\* Traduit de l'italien par Veerle DE WITTE.

cier principal et en employant 20 % de la population active. De là résulte l'affirmation d'un phénomène diffus, celui de la création de pouvoirs publics au-delà et en dehors de l'Etat. Ce phénomène, considéré à son origine comme une forme de néo-féodalisme, est présenté aujourd'hui comme la planche de salut d'une forme de pouvoir public, le pouvoir d'Etat, qui serait autrement promise à la banqueroute. Il est significatif que la littérature sur la crise de l'Etat, surtout abondante en anglais et allemand se réfère au *Central Government* et non pas aux autres pouvoirs publics, lesquels, au contraire, apparaissent en plein développement, ou — si on veut — en crise de croissance, dans les pays où ils n'ont pu trouver leurs dimensions justes.

Les historiens des institutions d'autre part, ont souligné depuis un certain temps déjà, qu'il existe un mouvement pendulaire, dès les origines de la forme « Etat », entre la concentration et la dispersion du pouvoir. Dans le passé, l'opposition entre l'aristocratie et la bourgeoisie a représenté le meilleur exemple de ce mouvement pendulaire. Au cours de la seconde moitié de ce siècle, le phénomène prend des formes nouvelles. Il s'agit en fait de deux phénomènes qui, d'une certaine manière, se compensent l'un l'autre. D'un côté s'opère un mouvement centrifuge des fonctions étatiques vers le haut et vers le bas (si l'on veut accepter provisoirement cette référence géométrique très imprécise), notamment l'internationalisation et la régionalisation de nombreuses fonctions publiques ; de l'autre, il y a une nouvelle agrégation des pouvoirs ainsi dispersés dans des organes que, pour le moment, nous pourrions brièvement définir comme mixtes, et dans lesquels les différents niveaux de pouvoir sont représentés. Il serait prématuré de décréter, comme certains l'ont fait, la mort de l'Etat. Mais il serait, d'autre part, superficiel de méconnaître que des pouvoirs publics d'un type nouveau prennent naissance. Le mouvement tend donc à la dispersion d'un côté et de l'autre à la ré-agrégation. Il est intéressant de noter qu'aucune de ces ré-agrégations ne se fait dans des organes authentiquement étatiques.

Mais procédons par ordre et examinons d'abord les diverses tendances.

## 2. L'INTERNATIONALISATION DES FONCTIONS

La première tendance — comme on l'a déjà mentionné — se manifeste par l'internationalisation des fonctions précédemment étatiques. Elle s'est fait sentir en particulier depuis la deuxième guerre

mondiale et a pris récemment un développement imprévisible. Des secteurs traditionnels (l'agriculture dans la Communauté européenne et la défense dans les pays membres de l'OTAN) et relativement nouveaux (la monnaie même en dehors de la Communauté européenne) ne sont plus contrôlés entièrement par les Etats, mais par d'autres pouvoirs publics, extra-étatiques.

Le phénomène a plusieurs causes, mais la principale tient au commerce international. Le déroulement des faits est bien connu : l'élargissement des marchés fait qu'on peut difficilement s'en tenir aux rapports bilatéraux entre Etats. On ouvre la voie au multilatéralisme, qui à son tour mène à la création de marchés « régionaux » (comprenant plusieurs Etats), lesquels à leur tour exigent leurs propres centres de réglementation. La Communauté européenne n'est qu'un des exemples en ce sens. Les institutions supra-étatiques agissent, en principe, comme des filiales des Etats. Par exemple, l'Etat est encore aujourd'hui un acteur communautaire important. A terme, l'existence de bureaucraties propres et le développement d'une tradition, feront que ces institutions agiront de manière autonome, et non plus comme subsidiaires de l'Etat.

Déjà dans la phase intermédiaire, pourtant, il y a un changement important. Le pouvoir public étatique en tant qu' « acteur communautaire » n'agit pas en fonction de ses intérêts propres, mais en fonction de la Communauté. Les règles internes de son comportement changent aussi. Par exemple, en tant que membre des organes de la CEE, le ministre de l'agriculture de chaque Etat n'agit pas comme chef d'un appareil public interne, mais plutôt, pourrait-on dire, avec une investiture propre. Il se produit ainsi une séparation entre le ministre et son ministère : les pouvoirs du premier s'étendent au-delà de ceux de son administration.

### 3. LA RÉGIONALISATION DES FONCTIONS

En second lieu il y a la tendance régionaliste. En nous limitant à l'Europe des Dix, elle s'affirme en Allemagne dès l'après-guerre, en Italie (1970), en Grande-Bretagne (pour ce qui concerne l'Ecosse et pays de Galles, en 1978) et en Belgique (1980). Nous parlons ici de la région politique, non des régions administratives (sans élections directes) françaises, ni de la « Région » allemande qui n'est qu'une association de *Kreise* et *Gemeinden* pour les besoins de la planification. La région politique est une des rares tentatives pour créer de nouvelles institutions représentatives dans les Etats d'Europe occi-

dentale. Il faut cependant distinguer les régionalismes « adultes » des régionalismes en développement. On remarque immédiatement les différences entre *Länder* allemands et régions italiennes, si on examine la « silhouette » des pouvoirs centraux et régionaux des deux Etats.

Dans la République fédérale allemande seuls les postes, les chemins de fer, les douanes, les affaires étrangères et la défense sont des appareils qui étendent leur réseau sur tout le territoire. Les autres appareils fédéraux fonctionnent seulement au centre, car l'exécution à la périphérie est confiée aux *Länder*, et sous leur direction, aux *Kreise* et *Gemeinden*. En Italie par contre, plus de la moitié des vingt ministères continue à avoir ses propres appareils décentralisés, régionaux, provinciaux ou d'une autre dimension. Quelques ministères (finances et industrie par exemple) possèdent à la périphérie, plus d'un appareil organisationnel ou même autant de structures qu'il y a de directions générales au sein du ministère. En plus de cet indice relatif à la juxtaposition de bureaux étatiques et régionaux, il y en a un autre concernant les dimensions des Etats et des régions. En Allemagne, le *Bund* occupe 34 % des fonctionnaires publics, les *Länder* effectuent 45 % des dépenses publiques contre seulement 12 % en Italie.

Les conséquences de ce poids différent des régions par rapport à l'Etat se font sentir : par exemple, tandis qu'en Allemagne les pouvoirs législatifs sont concentrés au niveau fédéral et les pouvoirs administratifs dans les *Länder*, en Italie la législation et l'administration s'entrecroisent de façon désordonnée. En Allemagne, la circulation entre l'élite régionale et l'élite fédérale n'est pas rare, tandis que le passage du personnel politique d'un niveau à l'autre reste l'exception en Italie.

#### 4. NOUVELLES CONCENTRATIONS DU POUVOIR

La fuite vers le « haut » et vers le « bas » n'est qu'une des tendances qui se manifestent. Il en existe une autre, qui est la conséquence de la première, mais va en direction opposée. On essaiera maintenant de la décrire, pour examiner ensuite ses conséquences sur les structures de l'Etat.

La tendance vers la concentration des pouvoirs se constate tant au niveau régional-étatique qu'au niveau étatique-communautaire. Il est impossible d'en décrire ici la morphologie. On se limitera, comme pour les points précédents, à une indication sommaire. En Allemagne, on a compté 400 commissions mixtes *Bund-Länder*.

Les *Länder* eux-mêmes ont leurs propres organisations mixtes, dont quelques-unes très importantes, comme les « conférences » des ministres des finances et de l'éducation. Certaines de ces « conférences » ont leur propre *staff*. Enfin, des lois fédérales (et une révision constitutionnelle en 1969) ont introduit dans quelques secteurs (comme par exemple l'agriculture, le développement industriel, la construction des nouvelles universités), des commissions de planification, composées de représentants de l'Etat et des régions. Ces commissions sont des organes centraux mais certainement pas étatiques ; elles agissent dans des matières relevant avant tout des *Länder*, mais leurs dépenses s'inscrivent surtout au budget fédéral.

La situation italienne est comparable. En divers secteurs, qui vont de l'aide au crédit pour la construction universitaire, à l'action culturelle, l'emploi, l'agriculture, la santé, le logement, etc., opèrent des commissions composées de représentants de l'Etat et des régions. Il s'agit de pas moins d'une centaine d'organismes, souvent dotés de leur propre *staff*, qui agissent aussi bien dans des secteurs de compétence étatique que dans des secteurs de compétence régionale, avec des fonctions de médiation d'intérêts, de prévention de conflits, d'échange d'informations, de délibération, etc.

Les indications fournies jusqu'ici montrent une tendance des pouvoirs régionaux à se concentrer tantôt autour de l'Etat, tantôt en créant des organismes *ad hoc*. Il y a pourtant plus. Les pouvoirs publics régionaux tendent aussi à opérer à un échelon supérieur, celui de la Communauté. En Italie, le décret de transfert des fonctions aux régions, adopté en 1977, a défini dans son article 4 les limites de l'activité internationale des régions en excluant les actions qui engagent le pouvoir externe de l'Etat, mais en permettant des activités promotionnelles dans le cadre de leurs compétences. Mais ce n'est là qu'un aspect d'un problème plus général, celui de la participation régionale aux politiques communautaires. Dès 1956, il y a eu un « observateur » des *Länder* auprès des organes communautaires.

Des représentants des *Länder*, désignés à travers le *Bundesrat*, siègent dans des comités de la Communauté. Des conférences annuelles servent à définir les lignes d'action à suivre à Bruxelles. Les régions italiennes se proposent de créer leurs propres bureaux de liaison chargés de maintenir les rapports avec la Communauté, et aussi un comité de coordination interrégionale pour définir les rapports avec l'administration de Bruxelles.

Du côté de la CEE, également, il y a une ouverture à la participation régionale. Pendant le débat au Parlement européen sur la gestion du fonds régional en 1979, on a parlé de la nécessité d'une

concertation entre la Commission, les représentants des Etats-membres et les représentants des collectivités locales et régionales, et on a proposé de rendre obligatoire la consultation des autorités régionales intéressées, de la part du Comité de politique régionale. Auparavant il y a déjà eu de nombreuses prises de position favorables à un rapport direct région-Communauté. On rappellera l'avis du Parlement européen du 12 mai 1970 sur la proposition de décision du Conseil concernant l'action de la Communauté pour le développement régional, dans lequel est affirmé le droit des régions à être consultées ; le rapport de la Commission pour la politique régionale du 19 octobre 1973, qui introduit l'obligation pour le Comité de politique régionale de la CEE de recueillir directement l'opinion des milieux régionaux intéressés, rapport adopté par le Parlement européen dans sa résolution du 13 mars 1974 ; la décision du Conseil du 18 mars 1975 instituant le Comité de politique régionale et les résolutions du Parlement européen du 16 décembre 1976 et du 21 avril 1977, affirmant qu' « aucune politique régionale effective ne peut être basée sur les seules relations entre Etats-membres et Commission », et estimant qu'il est indispensable non seulement de consulter mais aussi d'associer les populations intéressées au processus de développement à travers leurs représentants élus à tous les niveaux. La Commission, le 20 juin 1977, a repris à son compte cette résolution dans ses propositions au Conseil sur la nouvelle politique régionale. Enfin la résolution du Conseil du 6 février 1979 qui, afin de coordonner les régimes d'aide, souhaite instaurer « une comparaison périodique, en particulier au sein du Comité de politique régionale, des problèmes régionaux dans les divers Etats-membres et des diverses politiques régionales nationales ».

##### 5. LES NOUVEAUX POUVOIRS PUBLICS ENTRE RÉGIONS, ÉTAT ET CEE

La caractéristique principale des tendances que nous avons sommairement décrites est la création d'organismes ou procédures « sans maître », en ce sens qu'elles n'appartiennent en principe à aucun des trois niveaux, régional, étatique ou communautaire. Avant tout, il est bon de préciser que le fait qu'il s'agisse d'un organe ou d'une procédure est secondaire. Ce qui est important n'est pas la structure (un organe collégial ou une procédure avec la participation de plusieurs sujets), mais la fonction qui est de produire une agrégation de pouvoirs publics.

Or, cette fonction est remplie par des organismes ou procédures qui pour des motifs divers ne peuvent être considérés comme propres à un seul type de pouvoir public. Si, par exemple, une Commission est créée par une loi nationale mais que la plupart des membres sont désignés par les régions ou si elle opère dans des secteurs réservés aux régions mais avec les fonds de l'Etat, la définira-t-on nationale ou régionale ? Jusqu'ici nous avons préféré définir les organes de ce type comme « mixtes », mais ce n'est qu'une description extérieure, qui ne permet pas d'en comprendre la véritable nature.

Approfondir les aspects techniques serait intéressant mais ne peut être fait ici. Il est plus important de noter que l'on arrive ailleurs aussi à des résultats similaires. Aux Etats-Unis par exemple, après la première phase du fédéralisme, on voit pointer déjà pendant les années 20 de ce siècle le *cooperative federalism* par des accords entre le gouvernement central et des Etats individuels. Au cours de ces dernières années, le fédéralisme nord-américain a traversé une autre phase, caractérisée par deux aspects très importants. D'un côté, la création de services déconcentrés du gouvernement fédéral dans le territoire des Etats, un phénomène qui aurait été impensable au temps du fédéralisme pur ; de l'autre, l'institution de *intergovernmental organizations*, comme celle qui est chargée du développement de la zone montagneuse des Apalaches. Du fédéralisme coopératif on passe donc au fédéralisme associatif. Tandis que le premier maintenait et même renforçait le centre et la périphérie, le second voit s'affirmer de nouvelles autorités publiques qui se substituent dans leurs tâches aux autorités qui les ont instituées.

## 6. LES INCERTITUDES DU MOUVEMENT VERS LA CONCENTRATION

Si les deux tendances de base — internationalisation et régionalisation — s'affirment et se développent clairement, le mouvement compensateur vers la concentration est plus incertain.

Tout d'abord, dans la mesure où il tend à supplanter, plus que les autres tendances, le rôle de l'Etat (par exemple, en créant un dialogue direct entre les régions, ou entre région et Communauté européenne), il rencontre l'opposition des classes dirigeantes et de la bureaucratie centrale.

En second lieu, ce mouvement est souvent utilisé par le pouvoir étatique pour ses propres fins, par exemple pour soustraire des compétences aux régions en leur attribuant des fonds supplémentaires. D'où la résistance des régions. En Allemagne, en particulier,

s'est fait jour une opposition très nette contre les commissions de planification « mixtes », qui servent de cadre aux *Gemeinschaftsaufgaben* (tâches communes).

Troisièmement, les organes et procédures nouveaux créés par ce mouvement vers la concentration se trouvent fortement limités par leur caractère sectoriel. L'agriculture en offre un bon exemple. Il s'agit d'un secteur où la redistribution des pouvoirs a été très forte, en faveur des régions — dans les Etats régionaux — et de la Communauté. L'équilibre des pouvoirs entre eux (intervention sur le marché pour la Communauté, intervention sur les structures pour les régions) semble actuellement assez stable. L'Etat, entre eux deux, semble « effacé ». Cependant, cette administration sectorielle, qui va de Bruxelles à la Sicile, présente des inconvénients souvent déplorés et suscite de nouvelles interventions étatiques.

Enfin, il faut mentionner un autre aspect. Les nouveaux pouvoirs, qui sont le produit de cette concentration, restent des pouvoirs — pour ainsi dire — au second degré. Tandis qu'il y a une collectivité humaine derrière l'Etat, les régions et (en prospective) la Communauté européenne, ces nouveaux pouvoirs sont des fleurs en serre plongeant leurs racines dans un « humus » artificiel. Là réside, peut-être, leur faiblesse. En ce sens, ils vivent en fin de compte en fonction d'autres organismes, qu'ils soient communautaires, étatiques ou régionaux. Leurs objectifs, en dernière instance, sont ceux des sujets qui les ont créés, et pour lesquels ils constituent un instrument de spécialisation, de collaboration, etc. On ne peut pourtant exclure qu'ils acquièrent, dans l'avenir, comme tant d'autres pouvoirs publics, des caractéristiques propres et autonomes. Pour le moment on peut se contenter de les définir négativement, comme des structures sans « patron ».

Sabino CASSESE. — States, regions, Europe.

The State is an historical construction which is not the only form that public authority can take. Along side the State, other public authorities have been created which are the outcome of an internationalization. The reverse of this dispersion of power is an opposite movement towards concentration, in entities of a mixt character, between regions, State and European Community.

RÉSUMÉ. — *L'Etat est une formation historique qui n'est pas la forme unique que le pouvoir public peut adopter. A côté de l'Etat, d'autres pouvoirs publics se constituent qui sont le produit de l'internationalisation. A cette dispersion du pouvoir s'oppose un mouvement contraire, vers la concentration, dans des organes « mixtes », de tâches communes entre régions, Etat, Communauté européenne.*