

Chapitre 16

MESURER LE FÉDÉRALISME ET LA DÉCENTRALISATION : *L'INDEX SUR L'AUTORITÉ RÉGIONALE*

Arjan H. SCHAKEL

Résumé

Plutôt que d'entreprendre un classement des États en deux catégories exclusives (fédérale ou non-fédérale), les chercheurs qui s'intéressent aux études fédérales devraient considérer le fédéralisme comme relevant d'un continuum sur lequel les unités régionales subétatiques disposent d'une autonomie plus ou moins grande. C'est notamment ce que *l'Index sur l'autorité régionale* (*Regional Authority Index*, ou RAI) permet de mesurer, en plus de tenir compte des mécanismes de partage du pouvoir, et ce, sur une base annuelle depuis 1950. À la lumière des données rassemblées à l'aide du RAI, certaines tendances se dessinent. Par exemple,

l'autonomie gouvernementale des régions semble être le principal objectif poursuivi par les mécanismes de décentralisation dans les États non-fédéraux, alors que dans les États fédéraux, la décentralisation a principalement pris forme dans la dimension de la gouvernance partagée. Ce sont là des résultats surprenants, qu'on ne saurait obtenir qu'en abandonnant les catégories d'analyses traditionnelles (État fédéral / État non-fédéral). En décloisonnant la façon dont nous étudions la gouvernance régionale, le RAI ouvre ainsi la voie à un ensemble de travaux novateurs.

* * *

Arjan H. Schakel est professeur-chercheur au Département de politique comparée de l'Université de Bergen (Norvège). Ses intérêts de recherche incluent le fédéralisme, la gouvernance multi-niveau, et les élections en lien avec l'analyse des partis régionaux. Il a également co-développé l'*Index sur l'autorité régionale (Regional Authority Index)*, en compagnie notamment de Liesbet Hooghe et Gary Marks. Il a aussi dirigé le collectif *Regional and National Elections in Eastern Europe. Territoriality of the Vote in Ten countries* (2017, Palgrave Macmillan).

Un grand nombre de chercheurs qui œuvrent dans le champ des études fédérales ont réfléchi principalement aux modalités permettant de qualifier un État de « fédération ». Or, cette démarche apparaît hautement réductrice, limitant le fédéralisme à une question du tout ou rien; c'est-à-dire que soit un pays est fédéral soit il ne l'est pas. Bien que ce questionnement ait donné lieu à des débats théoriques passionnants, il a très mal outillé les chercheurs pour qu'ils tiennent compte des changements rapides et des nouvelles dynamiques « verticales » qui ont caractérisé un nombre impressionnant d'États dans les dernières décennies. En outre, depuis les années 1970, plusieurs pays ont introduit à leur architecture constitutionnelle de nouveaux gouvernements régionaux forts (comme en Espagne ou au Royaume-Uni), alors que d'autres ont décentralisé leur pouvoir politique à des ordres de gouvernement régionaux (comme en France et en Italie) ou à certaines régions spécifiques (comme les Îles Åland et le Groenland).

Pour ne pas ignorer ces nouvelles réalités, des chercheurs qui se sont aperçus que les arrangements institutionnels liés à l'autonomie étaient en train d'évoluer considérablement, en ont profité pour introduire de nouveaux termes de classification, tels que « quasi-fédérations » (Aldecoa et Cornago, 2008), « États régionalisés » (Bassanini, 2012), « États fédératifs » (Wolff, 2004) et « systèmes fédératifs » (Verney, 1995). Cependant, ce que ces nouveaux termes montrent d'abord et avant tout, c'est que la volonté de *catégoriser* les États est toujours prédominante. Selon moi, il serait beaucoup plus judicieux de penser le fédéralisme et la décentralisation comme des continuums sur lesquels se retrouvent les unités sub-étatiques dotées de plus ou moins d'autonomie.

Dans cette brève contribution, j'aborde les fondements conceptuels ainsi que les particularités propres à l'*Index sur l'autorité régionale* (*Regional Authority Index*, ou RAI), qui permet de mesurer l'autorité régionale en attribuant des scores à 81 pays, depuis 1950, et ce, sur une base annuelle (Hooghe *et al.*, 2016). Le principe de base qui sous-tend le RAI est que l'autorité régionale devrait justement être comprise comme un continuum. J'illustre ensuite en quoi le RAI est utile, en soulignant quelques tendances qui se dessinent concernant l'autorité régionale dans une cinquantaine de pays, pour lesquels nous disposons de toutes les données ayant trait à la gouvernance régionale depuis 1950. Enfin, je conclurai en

exposant les principales implications des tendances révélées par le RAI concernant la gouvernance régionale.

1 L'Index sur l'autorité régionale

Le RAI est construit à partir d'un ensemble de concepts qui sont largement employés par les spécialistes. L'autorité y est définie comme le *pouvoir légitime*, c'est-à-dire un pouvoir reconnu comme contraignant en ce qu'il découle de principes de gouvernance acceptés comme légitimes au sein d'un État donné (Dahl, 1968). L'autorité formelle est définie comme étant une autorité exercée par rapport à des normes explicites, généralement codifiées dans des constitutions, des lois, des traités ou des ordonnances. Un gouvernement régional peut ainsi disposer d'un degré d'autorité donné sur certains domaines politiques, en lien avec une juridiction territoriale prédéfinie. Plus précisément, le RAI observe les dimensions suivantes : (A) le territoire sur lequel un gouvernement exerce son autorité; (B) la force relative de cette autorité; et (C) les domaines d'action sur lesquels s'exerce cette autorité.

En ce qui concerne la portée territoriale de l'autorité (A), un gouvernement est susceptible d'exercer une autorité sur sa propre juridiction, ou bien de l'exercer conjointement avec un autre ordre de gouvernement, au sein d'une juridiction plus grande dont il est partie intégrante. On retrouve ici la distinction classique entre autonomie gouvernementale (*self-rule*) et gouvernance partagée (*shared rule*) (Elazar, 1987). Dans le cas de l'autonomie gouvernementale (c'est-à-dire lorsque le pouvoir concerne spécialement les personnes incluses au sein d'un territoire régional délimité), l'autorité s'exerce d'une manière fondamentalement différente que dans le cas d'une gouvernance partagée (c'est-à-dire au sein d'un pays pris dans son ensemble).

En ce qui a trait à la force relative de l'autorité (B), il importe d'évaluer le degré d'indépendance législative, fiscale et exécutive dont un gouvernement dispose, les conditions dans lesquelles ce dernier peut agir unilatéralement, et sa capacité de gouverner même lorsque gouvernement central de l'État souverain s'oppose à ses volontés.

Pour ce qui est des domaines d'action (C), un gouvernement régional (ou international, par exemple dans le cas de l'Union européenne) peut disposer d'une autorité vis-à-vis un arsenal plus ou moins important de politiques. En la matière, l'autorité qu'il peut exercer (ou non) sur les mesures de taxation et d'emprunt, ainsi que par rapport aux réformes constitutionnelles, est particulièrement importante.

En outre, le RAI est composé de deux dimensions, qui sont chacune subdivisées en cinq sous-dimensions¹. L'autonomie gouvernementale renvoie à l'autorité exercée par un gouvernement régional sur les personnes vivant au sein de son territoire. Elle est mesurée en fonction des variables suivantes :

- La portée institutionnelle : le degré selon lequel un gouvernement régional est véritablement autonome (c'est-à-dire qu'il ne dépend pas seulement d'une forme de déconcentration du pouvoir de l'État souverain);
- L'étendue politique : l'éventail de politiques dont est véritablement responsable un gouvernement régional;
- L'autonomie fiscale : la marge de manœuvre dont dispose un gouvernement régional pour taxer sa population de manière indépendante;
- La capacité d'emprunt : la mesure avec laquelle un gouvernement régional peut emprunter de l'argent;
- La représentation : la mesure suivant laquelle un gouvernement régional possède une législature et un exécutif indépendants.

La gouvernance partagée correspond, quant à elle, à l'autorité exercée par un gouvernement régional ou ses représentants au sein du pays pris dans son entièreté. Elle est mesurée en fonction des variables suivantes :

- Le travail législatif : le degré selon lequel les représentants régionaux co-déterminent la législation de l'État souverain;

¹ Pour une présentation plus détaillée du cadre analytique du RAI, voir le chapitre de Sean Mueller dans cet ouvrage.

- Le contrôle exécutif : le degré en fonction duquel un gouvernement régional co-détermine les sujets à l'ordre du jour lors des rencontres intergouvernementales;
- Le contrôle fiscal : le degré selon lequel les représentants régionaux co-déterminent la répartition des recettes fiscales dans l'État souverain;
- Le contrôle de l'emprunt : le degré selon lequel un gouvernement régional co-détermine les limites à l'emprunt monétaire pour l'État et les unités subétatiques;
- Les réformes constitutionnelles : le degré selon lequel les représentants régionaux co-déterminent les mécanismes présidant aux réformes constitutionnelles.

Chacune des variables est mesurée par un ensemble d'indicateurs; plus les indicateurs obtiennent des scores élevés, plus l'autorité régionale sera importante. De plus amples détails sur la manière dont les différents indicateurs sont mesurés et comptabilisés (incluant des profils détaillés par État) sont disponibles dans Hooghe *et al.* (2016; voir aussi le chapitre de Sean Mueller dans cet ouvrage).

2 Évolution de l'autorité régionale depuis 1950

Le RAI retrace l'évolution de l'autorité régionale dans 12 États fédéraux et dans 38 États non-fédéraux, en offrant des données continues depuis 1950². Les Figures 1 et 2 ci-dessous montrent les moyennes des scores obtenus pour les États non-fédéraux et les États fédéraux en matière d'autonomie gouvernementale et de gouvernance partagée. Sans grande surprise, les États fédéraux obtiennent des résultats plus élevés que les États non-fédéraux.

² Les États fédéraux sont les suivants : Argentine, Australie, Autriche (depuis 1955), Belgique (depuis 1995), Brésil, Canada, Allemagne, Malaisie (depuis 1957), Mexique, Suisse, États-Unis et Venezuela. Les États non-fédéraux sont les suivants : Bolivie, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Danemark, République dominicaine, Équateur, Salvador, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Islande, Indonésie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, Portugal, Corée du Sud, Espagne, Suède, Thaïlande, Turquie, Royaume-Uni et Uruguay.

Figure 1. Évolution de l'autorité régionale dans les États non-fédéraux

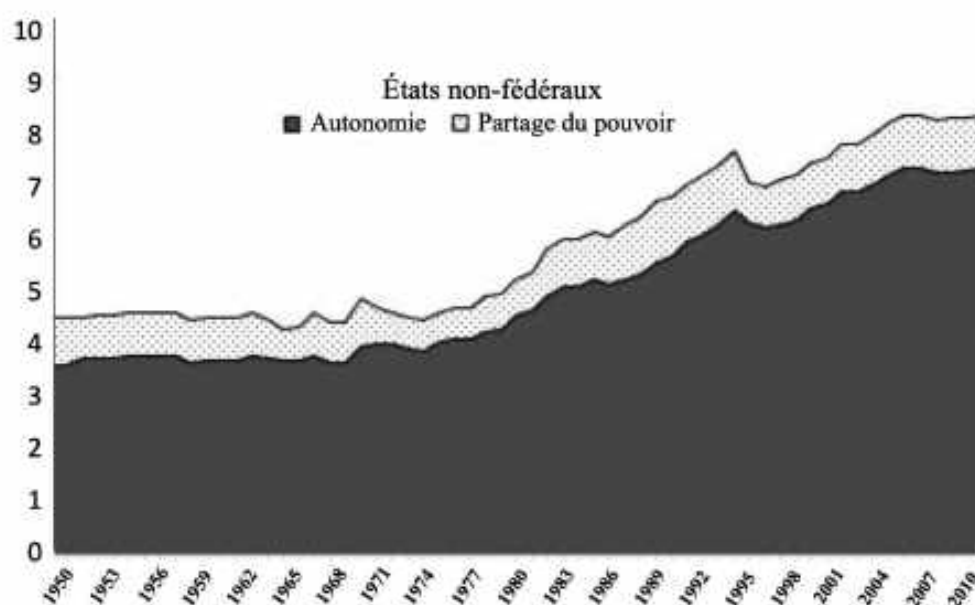
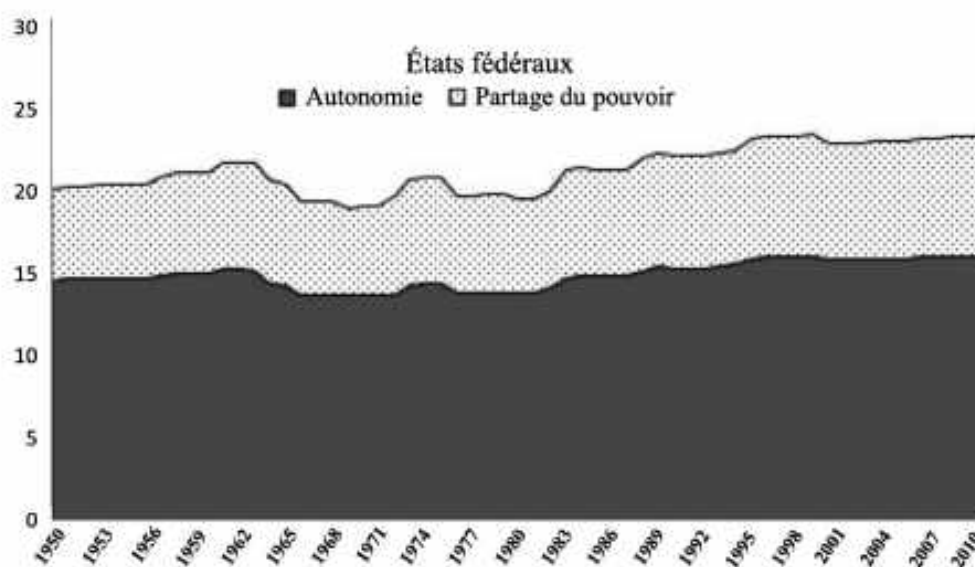


Figure 2. Évolution de l'autorité régionale dans les États fédéraux



Note : Ces graphiques représentent les résultats moyens en matière d'autonomie et de partage du pouvoir, pour 38 États non-fédéraux et 12 États fédéraux, entre 1950 et 2010.

Néanmoins, il est intéressant de noter que la portée de l'autorité régionale dans les États non-fédéraux a connu une évolution historique positive supérieure à celle des États fédéraux. Le score moyen pour les États non-fédéraux, en matière d'autonomie gouvernementale, a effectivement doublé, passant de 4,1 en 1950 à 8,2 en 2010. Pour ce qui est du score moyen en matière de gouvernance partagée, celui-ci est resté relativement stable (passant de 1,0 en 1950 à 1,1 en 2014).

En comparaison, l'évolution de la moyenne concernant l'autonomie gouvernementale dans les États fédéraux est bien plus modeste : elle est passée de 15,2 en 1950 à 16,7 en 2010. Ceci étant, la note moyenne, pour ce qui est de la gouvernance partagée, y a connu une hausse significative, passant de 5,8 en 1950 à 7,6 en 2010. Le RAI montre ainsi que le changement global, en matière d'autorité régionale, a été bien plus grand dans les États non-fédéraux que fédéraux. La décentralisation, lorsqu'elle intervient dans les États non-fédéraux, semble avoir pour objectif premier d'accroître l'autonomie gouvernementale des régions; tandis que dans les États fédéraux, elle a principalement un impact sur la dimension de la gouvernance partagée.

Par ailleurs, le Tableau 1 ci-dessous donne un aperçu de la fréquence des réformes en affichant le nombre de réformes – défini comme un changement minimum de 0,1 dans le score d'un pays – pour chacune des dimensions de l'autonomie gouvernementale et de la gouvernance partagée. Comme le nombre de pays diffère entre le groupe « non-fédéral » et le groupe « fédéral », le nombre de réformes a également été divisé par le nombre de pays dans chaque groupe.

Le Tableau 1 permet de mettre en lumière quelques tendances. Premièrement, le nombre de réformes en lien avec l'enjeu de l'autonomie gouvernementale est deux à trois fois plus élevé que le nombre de réformes en matière de gouvernance partagée. Ceci n'est guère surprenant : il est plus aisé de doter les régions d'autonomie – ce qui nécessite une relation directe entre le gouvernement central et une région – que de mettre en place des mécanismes de partage du pouvoir entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux. Deuxièmement, le domaine qui connaît le moins de réformes concerne la fiscalité et l'emprunt. Vouloir changer l'entité qui détient les « cordons de la bourse »

s'avère donc une tâche particulièrement ardue. Sans doute, cela illustre aussi que l'autonomie fiscale est généralement à la traîne de l'autonomie législative, ce qui peut faire de cette dernière une sorte de « coquille vide », puisque les régions ont nécessairement plus de mal à mettre en œuvre leur autonomie si elles ne bénéficient pas des ressources financières nécessaires. Troisièmement, l'importance des réformes en matière d'autonomie gouvernementale est à peu près égale entre les pays fédéraux et non-fédéraux.

Tableau 1. Nombre de réformes pour les États fédéraux et non-fédéraux

Dimension : Autonomie gouvernementale	Non fédéral		Fédéral		Dimension : Gouvernance partagée	Non fédéral		Fédéral	
	N	N/n	N	N/n		N	N/n	N	N/n
Portée institutionnelle	47	1,2	15	1,3	Travail législatif	12	0,3	7	0,6
Étendue politique	51	1,3	18	1,5	Contrôle exécutif	13	0,3	5	0,4
Autonomie fiscale	25	0,7	10	0,8	Contrôle fiscal	9	0,2	8	0,7
Autonomie d'emprunt	25	0,7	9	0,8	Contrôle de l'emprunt	6	0,2	5	0,4
Représentation	58	1,5	20	1,7	Réforme constitutionnelle	17	0,4	10	0,8
Total	206	5,4	72	6,0	Total	57	1,5	35	2,9

N.B. : N = nombre de réformes; N/n = nombre de réformes divisé par le nombre de pays : 38 non-fédéraux et 12 fédéraux. Une réforme est définie numériquement par un minimum de 0,1 de variation dans la note d'un pays pour une dimension spécifique.

Cependant, on dénombre deux fois plus de réformes en matière de gouvernance partagée dans les États fédéraux que dans les États non-fédéraux. Ceci illustre que dans les États fédéraux, les réformes participent principalement de dynamiques centripètes, impliquant ainsi les unités constituantes dans les mécanismes de prise de décision partagée. En revanche, les réformes ont été principalement centrifuges dans les États non-fédéraux, dotant alors les régions d'une plus grande autonomie, mais sans que ce

phénomène ne soit accompagné de réformes qui viendraient leur conférer une plus grande responsabilité dans la gouvernance du pays pris dans son entièreté. Cela a pour conséquence de fractionner l'autorité entre les différents territoires d'un État, mais sans pour autant inclure de mécanismes de gouvernance partagée. En d'autres termes, les régions se voient dotées d'une autorité propre, mais sans que ceci ne vienne rapprocher les régions de l'autorité centrale de l'État dans lequel elles évoluent.

Conclusion

Les résultats du RAI montrent pourquoi les chercheurs ne devraient pas se limiter à des dichotomies ou des catégorisations simplistes s'ils veulent dresser un portrait fidèle des évolutions ayant eu cours dans la gouvernance régionale des pays fédéraux comme non-fédéraux. Sur le total des 81 pays pris en compte par le RAI, un seul – la Belgique – est devenu une fédération à proprement parler. Malgré cela, la quasi-totalité des pays non-fédéraux de taille relativement importante a été touchée par des réformes qui ont conduit à une plus grande autonomie régionale. En ce sens, la tendance à l'augmentation de la gouvernance régionale a laissé des traces en Orient comme en Occident, dans les pays développés comme dans ceux en voie de développement.

Les résultats du RAI ont également une incidence sur la manière dont les chercheurs devraient appréhender la gouvernance. Cette dernière ne peut plus simplement être pensée comme un choix définitif et manichéen concernant l'option à adopter dans la création des États (construisant ceux-ci sur une structure soit fédérale soit unitaire). Il fut un temps où un tel choix était considéré comme une décision fondamentale, qui viendrait ensuite influencer toutes les modalités de la vie politique d'un pays. Or, l'écart qui séparait jadis les États fédéraux de ceux non-fédéraux s'est considérablement rétréci. Les États non-fédéraux peuvent donc avoir – tout comme leurs homologues fédéraux – de multiples ordres de gouvernance, des assemblées régionales élues au suffrage universel direct, ainsi que des exécutifs régionaux forts, capables de percevoir des impôts, d'emprunter sur les marchés financiers, et étant dotés d'un éventail de politiques non seulement étendu, mais également exempt de tout veto central.

La différence principale entre les États fédéraux et non-fédéraux ne se trouve donc plus dans la capacité des régions à s'auto-administrer; mais bien dans la capacité des régions à co-diriger l'État au sein duquel elles évoluent. Dans les États fédéraux, les régions sont par exemple représentées dans des secondes chambres (voir le chapitre d'Anna Gamper dans le présent volume), par l'intermédiaire desquelles elles peuvent déterminer conjointement la législation de leur pays, incluant la redistribution des revenus fiscaux. Un grand nombre d'entre elles négocient même directement avec les gouvernements centraux la question du budget, des taxes et des impôts.

Enfin, le RAI nous engage à revoir la façon dont nous envisageons les impacts de la gouvernance régionale. Pour dire les choses franchement, plutôt que de s'appuyer sur le « fédéralisme » comme variable indépendante dans un modèle analytique, privilégier le RAI permet d'avoir une compréhension bien plus fine pour interpréter l'impact de la décentralisation de l'autorité dans un État. Pour ne prendre qu'un exemple, accroître l'autonomie engage certes à l'établissement de systèmes partisans divergents dans un État, alors que la gouvernance partagée peut contribuer à atténuer les dynamiques centrifuges qui découlent de l'autonomie gouvernementale. En d'autres termes, le RAI ouvre la voie à tout un nouvel éventail de travaux novateurs.

Lectures suggérées

Elazar, D. J., 1987, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Elazar, D. J., 1991, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Londres, Longman.

Hooghe, L., G. Marks, A. H. Schakel, S. Niedzwiecki, S. Chapman Osterkatz et S. Shair-Rosenfield, 2016, *Community, Scale, and Regional Governance. A Postfunctionalist Theory of Governance*, Volume 2. Oxford, Oxford University Press.

Treisman, D., 2007, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge, Cambridge University Press.

Watts, R. L., 2008, *Comparing Federal Systems*, Troisième édition. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Base de données du RAI : <<http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/>>.

Références

Aldecoa, F. et N. Cornago, 2008, « Kingdom of Spain », dans H. Michelmann (dir.), *A Global Dialogue on Federalism, Vol. 5. Foreign Relations in Federal Countries*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 240-268.

Bassanini, F., 2012, « Federalising a Regionalised State: Constitutional Change in Italy », dans A. Benz et F. Knüpling (dir.), *Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison*. Opladen, Barbara Budrich Publishers, pp. 229-248.

Dahl, R., 1968, « Power », dans D. L. Sills (dir.), *The International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York, MacMillan Free Press, pp. 405-415.

Hooghe, L., G. Marks, A. H. Schakel, S. Niedzwiecki, S. Chapman Osterkatz et S. Shair-Rosenfield, 2016, *Measuring Regional Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance*, Volume 1. Oxford, Oxford University Press.

Verney, D. V., 1995, « Federalism, Federative Systems, and Federations: The United States, Canada, and India », *Publius: The Journal of Federalism*, 25 (2) : 81-98.

Wolff, S., 2004, « The Institutional Structure of Regional Consociations in Brussels, Northern Ireland, and South Tyrol », *Nationalism and Ethnic Politics* 10 (3) : 387-414.