

André Fazi

Les difficiles chemins de l'autonomie régionale : l'exemple de la Catalogne

A Pian d'Avretu, n° 28, septembre 2007, pp. 36-45.

Souvent présenté comme élixir miracle, le concept d'autonomie demeure des plus polysémiques. Ne considérerait-on que le cas de la France, celui-ci avait été consacré à l'égard des conseils généraux de la III^e République, soumis à l'exécutif du préfet, comme il l'est aujourd'hui à l'égard de collectivités – la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie – qui peuvent limiter la liberté d'établissement ou l'égalité d'accès à l'emploi.

Toutefois, et selon toute vraisemblance, il paraîtra quelque peu saugrenu de vouloir évoquer les difficultés de l'autonomie régionale à travers une région qui fait figure de modèle. Il y a fort à parier que n'importe quel visiteur entrant dans les locaux de l'administration catalane s'interroge sur sa véritable nature, régionale ou étatique. Or, les pouvoirs de celle-ci sont loin de se résumer à la beauté et à l'apparat du *Palau de la Generalitat*, où réside l'exécutif, et à ceux – plus frappants encore – du *Palau del Parlament*.

Le statut de 1979, instituant la Communauté Autonome (CA) de Catalogne, confiait à celle-ci trente-trois compétences législatives qualifiées d'exclusives : tourisme, aménagement du territoire, urbanisme, culture, pêche, coopératives et mutuelles, sports, etc. S'y joignaient des compétences de développement ou d'exécution de la législation étatique dans des matières souvent de nature régaliennne, et/ou dont le caractère essentiel ne fait pas de doute (législation pénitentiaire, législation du travail, santé, sécurité sociale, enseignement, etc.). Bien évidemment, il est des symboles. En premier lieu, la présence – assez unique – de la langue catalane, puisque bien au-delà de son officialité, le catalan serait compris par 100%, parlé couramment par 77%, lu par 85%, et écrit correctement par 46% des habitants¹ ; d'autre part, l'existence d'une police autonome – les *Mossos d'Esquadra* – qui aura bientôt intégralement remplacé la police nationale.

Il convient aussi de remarquer que la Catalogne est pour le moins une région prospère, où la qualité de vie est élevée. Pour ne citer que quelques chiffres, elle connaît un taux de chômage de 7%, un revenu par habitant qui, relativement au niveau des prix nationaux, est supérieur à celui de toutes les régions françaises hors l'Île-de-France, et représente plus de 27% du total des exportations espagnoles dans le monde.

Pourtant, tant la préparation et l'adoption d'un nouveau statut², que les vives controverses qui en procèdent, n'évoquent pas uniquement la simple volonté d'acquérir de nouvelles compétences. Dans cette contribution, nous voudrions exposer comment l'exercice de l'autonomie est apparu, notamment en Catalogne, comme source de nombreuses frustrations, et comment la revendication régionale peut s'enfermer dans des logiques propres à fragiliser non seulement la stabilité du modèle territorial étatique mais le système autonome lui-même.

¹ CIS, *Datos de opinión. Mi tierra, mi lengua*, Bulletin n° 9, février 1997.

² Loi organique n° 6/2006 du 19 juillet, de réforme du statut d'autonomie de Catalogne.

I.-L'instabilité structurelle du modèle espagnol

S'il ne fait nul doute que la sortie de l'autoritarisme impliquait la remise en question du modèle, corrélatif, de l'État unitaire centralisé, la variété des positionnements durant la transition ne fut pas moins évidente. Les nationalismes basque et catalan remettaient en question l'existence même de la nation espagnole, alors que l'*Alianza Popular* excluait que la décentralisation fût autre qu'administrative, et que la gauche prônait le fédéralisme. De même, si les appétits autonomistes étaient considérables dans les territoires les plus singuliers, d'autres ne montrèrent que des aspirations très timides.

Après que le fédéralisme fût rapidement écarté, un compromis original fut trouvé. L'article 2 de la Constitution de 1978 renvoie à la fois à la « *nation espagnole, patrie commune indivisible de tous les espagnols* », forte d'une « *indissoluble unité* », et aux « *nationalités et régions qui la composent* », lesquelles sont reconnues et voient garanti leur « *droit à l'autonomie* ». Quant au Préambule, il s'appuie concomitamment sur le « *peuple espagnol* » et sur les « *peuples d'Espagne* ». Mais par-delà les grands principes, le dessein était révélateur de la pluralité des ambitions en matière d'organisation territoriale.

En premier lieu, d'une part, le texte constitutionnel n'établissait pas quelles compétences exerceraient les CA. Il laissait à celles-ci le soin de choisir parmi une liste celles qu'elles désiraient exercer, et d'inscrire ces choix dans leur statut, sorte de constitution régionale devant être adoptée à la fois localement et nationalement. D'autre part, il ne précisait pas la nature de leur pouvoir normatif, à tel point qu'il faille procéder à des recoupements pour s'assurer que ce pouvoir pourrait être législatif. En définitive, la structure de l'État espagnol – et cela constitue son originalité la plus profonde – est déterminée en très grande partie par le contenu des différents statuts.

En second lieu, la Constitution consacrait *a priori* l'hétérogénéité des situations territoriales, et la disposition la plus remarquable concernait le traitement singulier accordé aux « *territoires qui dans le passé [avaient] adopté par plébiscite des projets de statuts* », à savoir la Catalogne, le Pays basque et la Galice. Ces derniers disposèrent immédiatement d'une pré-autonomie, et furent autorisés à initier l'élaboration statutaire sous la direction des organes pré-autonomes, tout en étant inscrits d'office dans le processus dit à voie rapide d'acquisition de l'autonomie, lequel leur permit d'exercer sans délai le niveau maximal de compétences envisagé.

Partant, était présent dès l'origine le risque de la précarité institutionnelle, sachant que les CA les plus jalouses de leur singularité devaient s'attacher à préserver une différence de *status* avec les CA dites ordinaires, lesquelles aspirent à l'égalité. Alors que les divers niveaux de compétences avaient été quasiment nivelés par plus de vingt ans de pratique et de réformes, force est de constater que la question n'a jamais été résolue et que sa résolution est des plus incertaines. D'une part, il est illusoire que les partis nationalistes, qui rassemblent généralement environ la moitié des suffrages exprimés en Catalogne et au Pays basque, renient jusqu'à leur nature. D'autre part, souvent ces forces nationalistes permettent la formation d'une majorité aux *Cortes*, et elles ne se privent pas de négocier leur soutien. Ainsi, les gouvernements de gauche, en 1992-1996 et depuis 2004, comme le gouvernement de droite de 1996-2000, n'ont pu diriger le pays qu'avec la collaboration circonstanciée de partis niant l'unité de l'Espagne et de la nation espagnole.

II.-Une autonomie contrariée

Si l'Espagne est reconnue comme l'un des pays les plus décentralisés au monde, et bien que le Tribunal constitutionnel [TC] façonne une jurisprudence globalement équilibrée, l'exercice du pouvoir des CA se heurte à des contraintes telles que l'on dresse parfois le constat d'une « large autonomie de basse qualité ». En la matière, la possibilité même d'une compétence législative régionale exclusive est mise en question. Cette difficulté s'entend mieux aujourd'hui, à l'heure où la construction européenne complique jusqu'à l'idée de compétences nationales exclusives, mais n'était pas ignorée à l'origine. Dès 1981, le TC exprima l'impossibilité, du fait de la pluralité de compétences ordinairement impliquée dans tout projet de loi, d'une répartition fondée sur l'exclusivité.

Autonomie ou non, le pouvoir politique national dispose de moyens de centralisation considérables qui, pour la plupart, trahissent peut-être l'esprit, mais pas la lettre de la Constitution. Parmi les plus notables, le premier réside dans sa compétence d'adopter les bases de la législation dans des matières, de très grande importance, ressortissant aux CA (santé, sécurité sociale, environnement, etc.). Dans ces situations où la compétence est partagée, le Centre prend les dispositions jugées d'intérêt commun, ce qui laisse planer le risque d'une acception abusive de cette notion. Certes, le TC a dès 1981 établi le principe selon lequel « la fixation de ces conditions de base ne peut impliquer en aucun cas la mise en œuvre d'un régime uniforme [...] mais doit permettre des options diverses, puisque le pouvoir normatif des CA n'est pas, dans ce cas, de nature réglementaire ». Néanmoins, définir les bornes de l'intérêt national demeure le privilège du pouvoir politique national, et le constat d'une législation de base très détaillée est aujourd'hui communément accepté.

Le second de ces moyens réside dans l'utilisation de compétences étatiques exclusives, dont le caractère transversal confère à l'État une capacité d'immixtion générale dans le domaine des CA. Parmi ces compétences, les plus connues sont la « réglementation des conditions fondamentales qui garantissent l'égalité de tous les espagnols dans l'exercice des droits et l'exécution de leurs devoirs constitutionnels », les « relations internationales », et les « principes et coordination de la planification générale de l'activité économique ». Certes, l'Espagne, comme tout État membre de l'Union européenne, se doit d'appliquer strictement le droit européen, que la compétence soit nationale ou régionale. Toutefois, le Centre n'en a pas moins développé une utilisation extensive de ces compétences, au point de fixer lui-même nombre de normes de détail, en contradiction avec les statuts des CA comme avec la jurisprudence constitutionnelle, laquelle a toujours affirmé qu'une complète uniformité de droits ne pouvait être assurée sauf à nier le principe de l'autonomie. Notamment, le Centre investit de nombreuses compétences exclusives des CA, telles le tourisme, au point d'excéder largement le cadre de ce que l'on peut concevoir comme étant l'organisation générale de l'économie.

Le troisième de ces moyens, plus critiquable encore, réside dans l'inapplication de dispositions statutaires par le pouvoir national, alors même que les statuts sont adoptés par les Cortes. Car bien évidemment, les listes de compétences inscrites dans les statuts ne sont guère de chose si elles ne se traduisent pas par des transferts effectifs de personnels, structures et financements, lesquels seuls permettent leur exercice effectif. Or, le Gouvernement national est responsable de ces transferts, et certaines réticences n'ont jamais disparu. En la matière, le cas de l'administration de la justice est emblématique, quoique la rétivité étatique puisse ici être comprise comme culturelle.

III.-De l'autonomisme politique à l'autonomisme politicien ?

Il est vain de nier la profondeur des aspirations autonomistes ou nationalistes en Catalogne. Toutes les enquêtes confirment que les Catalans étaient très favorables à un renforcement de l'autonomie (48%), voire à la reconnaissance d'un droit à l'autodétermination (20,7%), et qu'ils considèrent la Catalogne comme une nation (44,7%) plutôt que comme une région (40,4%)³. Pour autant, il n'est pas moins vrai que les préoccupations principales étaient autres, et se dénommaient chômage et immigration⁴.

Dans ce cadre, la formation d'un fort consensus sur la nécessité d'une réforme statutaire, en 2002-2003, apparaîtrait presque étonnante. Seul le PP – très minoritaire en Catalogne – en refusa l'idée. Mais en vérité, il y a fort à croire que nonobstant le constat d'une autonomie contrariée, la réforme de l'*Estatut* était avant tout une clef maîtresse de la répartition du pouvoir, à Barcelone comme à Madrid. En simplifiant quelque peu, un positionnement ambitieux était essentiel aux socialistes catalans pour prétendre gouverner la CA avec les indépendantistes de l'*Esquerra Republicana de Catalunya*, ce qui leur fut permis par les élections autonomiques de 2003. Il était tout aussi essentiel à José Luis Zapatero de s'investir dans le processus, sachant que les socialistes disposent de majorités des plus fragiles aux Cortes, mais sachant aussi que le parti nationaliste *Convergència i Unió*, indispensable à la réforme du statut, compte de précieux députés et sénateurs⁵.

Dès lors, le nouveau statut courait le risque de procéder de surenchères, particulièrement entre les partis nationalistes, et de marchandages plus ou moins transparents. Certes, il n'est guère de texte fondamental dont la conception échappe à ces risques. Néanmoins, cela peut desservir plus ou moins fortement la cohérence, et – ce faisant – l'application de ces textes. Par-delà ces considérations, la négociation de ce projet-ci fut des plus âpres. Pour symbole, l'accord portant sur la définition de la Catalogne et sur le nouveau système de financement fut trouvé non pas au sein du Parlement catalan, mais en celui d'une réunion à huis clos entre Zapatero et le leader de la CiU, Artur Mas.

Sans surprise, le texte adopté par le Parlement catalan, le 30 septembre 2005, faisait bien peu cas de la Constitution espagnole. Pour exemple, quoique l'article 2 de cette dernière proclame « l'indissoluble unité de la nation espagnole », les nationalistes mirent un point d'honneur à ce que la Catalogne fût définie comme nation dans les dispositions normatives (art. 1.1). Cependant, peut-être fut-il plus marquant encore que le texte prétendît définir la nature de l'État, qualifié de « plurinational » (art. 3.1). De façon générale, le projet dessinait presque autant les institutions et pouvoirs étatiques que les institutions et pouvoirs autonomiques. Ainsi était-il prévu que l'administration autonome dût être définie comme « administration étatique ordinaire » (art. 71.1) ; que le pouvoir législatif exclusif ne dût être limité par les compétences transversales de l'État évoquées plus haut – à l'exception de la réglementation de l'égalité – (art. 110) ; que la *Generalitat* dût désigner des membres du TC et du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire (art. 180) ; que l'État dût déléguer certaines de ses compétences propres (disposition additionnelle troisième) ; etc. Parmi les autres éléments

³ CIS, *Barómetro autonómico*, étude n° 2610, 2 décembre 2005.

⁴ *Ibid.*. La réforme statutaire n'était positionnée parmi les trois « problèmes principaux » que par 9,8% des sondés, alors que le chômage atteint 29,4% et l'immigration 33,2%. Dans ce classement des préoccupations catalanes, elle occupait la sixième place.

⁵ Au Congrès des députés, le PSOE ne dispose que de 164 sièges sur 350, alors que l'*Izquierda Unida* – qui mêle post-communistes et écologistes – n'en compte que cinq. Ceci étant, les nationalismes régionaux, qui représentent 33 députés (dont dix pour la CiU), sont décisifs. Au Sénat, dont les pouvoirs législatifs sont inférieurs, le PSOE ne dispose que de 96 sièges sur 259, auxquels peuvent être rattachés les seize de l'*Entesa Catalana de Progrés*, laquelle inclut tous les partis de gauche catalans, et les deux de l'IU. Là, les nationalismes régionaux comptent 18 représentants, dont six pour la CiU.

majeurs, d'une part, le texte incluait une longue liste de « droits, devoirs et principes recteurs » (art. 15 à 54), incluant diverses prescriptions non reconnues par la Constitution, telles le droit au logement (art. 26), le droit à mourir dignement (art. 20), ou « l'égalité des diverses unions stables des couples, indépendamment de l'orientation sexuelle » (art. 40.7). D'autre part, était imaginé un système de financement proche du système – hérité de l'histoire – basco-navarrais, selon lequel la *Generalitat* se chargerait « de la gestion, du recouvrement, de la liquidation et de l'inspection de tous les impôts de l'État supportés en Catalogne », et reverserait à l'État une somme correspondant au financement « de ses services et compétences » (art. 202 à 214).

IV.-Vers une nouvelle déception ?

Que les raisons fussent idéologiques et/ou politiciennes, il est évident que la Constitution fut non pas niée, mais souvent délibérément ignorée. Or, cela déchaîna les oppositions et compliqua le processus de réforme. Si les *Cortes* avaient pour tâche de ne pas rompre un compromis byzantin, d'autant que les socialistes devaient considérer le pacte officieux passé par leur *leader*, elles ne pouvaient pour autant voter un texte ridiculement inconstitutionnel. Par conséquent, nombre d'éléments symbolisant le projet furent supprimés, ce qui donne à réfléchir. Rien ne saurait interdire aux élus catalans de prôner une voie indépendantiste, un modèle confédéral ou tout autre réforme complète de l'État, mais à compter de l'instant où la réforme prétend s'inscrire dans le cadre de la Constitution, elle ne saurait trop s'en départir sans risques.

Le premier de ces risques est d'alimenter artificiellement l'antique aversion envers Madrid, coupable d'ignorer les aspirations de la Catalogne et de flouer celle-ci financièrement. Quoiqu'il puisse en être, ceci est de nature à laisser les élus catalans enfermés dans un idéal de relations bilatérales avec l'État qui est illusoire. Puisse-t-on imaginer que l'État et une région – aussi puissante soit-elle – jouissent d'une égale dignité, la différence de moyens est trop nette pour que cette égalité soit effective. S'il existe une réelle chance pour que le pouvoir national se montre plus respectueux des autonomies, celle-ci réside plus sûrement dans le développement des coopérations entre CA⁶, et dans leur étroite association aux prises de décision nationales. Or, le culte de la différence pratiqué en Catalogne comme au Pays basque ne semble pas devoir s'éteindre, alors même que les processus égalisateurs ont, par incidence, renforcé leur propre autonomie⁷. Nous en revenons ici à la question de l'exercice des compétences. Les *Cortes* ont logiquement exclu de ne plus pouvoir exercer leurs compétences transversales dans les matières exclusives à la Catalogne, mais là n'est pas l'essentiel. En vérité, tant l'interventionnisme social et économique que la libéralisation et l'intégration des marchés – phénomènes procédant aussi bien de l'État que de l'Union européenne –, rendent chimérique l'idée même de compétences régionales exclusives⁸.

Le second de ces risques est relatif à la légitimité des institutions, ne serait-ce que parce qu'il est un écart important entre le texte adopté à une écrasante majorité (120 députés sur 135) par le Parlement catalan, et celui qu'ont finalement adopté les *Cortes*. Pour autant, la

⁶ En vingt-cinq ans, on a pu dénombrer plus de 8.000 accords signés entre l'État et une ou plusieurs CA, et seulement vingt accords entre CA.

⁷ Il fut remarqué que la généralisation de certaines compétences à l'ensemble des CA avait conduit à limiter les possibilités de législation de base pour l'État. Ceci étant, non seulement les CA qui disposaient précédemment desdites compétences n'ont pas perdu de leur pouvoir, mais elles en ont gagné.

⁸ Ces dernières ne sont plus guère imaginables, avec réserve, que dans des territoires isolés – territorialement, culturellement et politiquement – tels le Groenland ou la Nouvelle-Calédonie.

déclaration de droits a été maintenue, ainsi que le principe de bilatéralité comme fondement des relations État/CA, l'obligation faite à l'État de modifier certaines de ses normes-clés, ou une nouvelle liste de compétences infiniment plus précise ayant pour but de limiter les capacités d'immixtion de la législation nationale⁹. Mais d'une part, ces dispositions sont très loin d'être à l'abri de la censure du TC, lequel n'a pas encore rendu son verdict. Elles sont d'autant plus menacées que du fait de la récusation du juge progressiste Pérez Tremps, coupable d'avoir rédigé – peu avant sa nomination – une étude ayant servi à la rédaction du projet, les juges conservateurs seront majoritaires lorsque cette juridiction examinera le statut catalan. D'autre part, les dispositions les plus emblématiques ont été supprimées. Il n'est plus question d'affirmation nationale, de disparition de l'administration de l'État et notamment de l'administration fiscale, ou encore d'interdiction à l'État d'exercer ses compétences législatives transversales.

Concernant sa légitimité démocratique, ce projet réformé par les Cortes a été soumis au référendum en Catalogne. Or, malgré l'opposition de l'ERC, qui dénonça l'accord PSOE-CiU et la profonde dénaturation du texte initial, il n'était guère d'inquiétude sur l'issue, et le Oui l'emporta par 73,24% des suffrages exprimés. Toutefois, les proportions de l'abstention (51,15%) semblent indiquer qu'il fut une certaine déception vis-à-vis du statut proposé.

Cela laisse à penser que la question des institutions continuera à guider la Catalogne, mais pour sûr, il est invraisemblable de prétendre décréter un *statu quo* institutionnel. D'une part, la stabilité normative n'exclut en aucune manière des bouleversements de rapports de force politiques, pouvant influencer considérablement sur les relations État/CA. D'autre part, par-delà les risques de sclérose qu'il implique dans le fonctionnement des pouvoirs publics, l'immobilisme n'est certainement pas moins dangereux que la précarité institutionnelle. En revanche, si l'on peut déplorer que le réformisme soit souvent instrumentalisé, le changement des institutions est non seulement un droit démocratique essentiel, mais une exigence face à des mutations telles que l'eupéanisation du droit et des politiques. Encore faille-t-il définir des solutions efficaces, car la force des symboles politiques n'emporte pas amélioration de la condition des citoyens. Ici réside le hiatus : les choix les plus susceptibles d'améliorer l'exercice

⁹ Par exemple, la compétence exclusive en matière de sports et loisirs était présente dans le statut de 1979 (art. 9.29). Aujourd'hui, cette même compétence est ainsi précisée par l'article 134 du nouveau statut: « 1. La *Generalitat* a une compétence exclusive en matière de sport, qui comprend dans tous les cas : a) la promotion, la diffusion, la planification, la coordination, l'exécution, le support, l'intensification et l'extension de la pratique de l'activité physique et du sport partout en Catalogne, à tous les niveaux de la société ; b) l'organisation des organes de médiation en matière de sport ; c) la réglementation de la formation sportive et la promotion de la technicisation et du haut rendement sportif ; d) l'établissement du régime juridique des fédérations et des clubs sportifs ainsi que des entités catalanes qui encouragent et organisent la pratique du sport et de l'activité physique sur le territoire de la Catalogne, et la déclaration d'utilité publique des entités sportives ; e) la réglementation en matière de discipline sportive, compétitive et électorale des entités qui encouragent et organisent la pratique sportive ; f) le développement et la promotion de l'associationnisme sportif ; g) l'enregistrement des entités qui encouragent et organisent la pratique de l'activité physique et sportive ayant leur siège en Catalogne ; h) la planification du réseau d'équipements sportifs de Catalogne et la promotion de son exécution ; i) le contrôle, le suivi par un spécialiste de la médecine du sport, et le suivi de la santé des personnes qui pratiquent l'activité physique et sportive ; j) la réglementation en matière de prévention et de contrôle de la violence au cours des spectacles publics sportifs, dans le respect des pouvoirs réservés à l'État en matière de sécurité publique ; k) la garantie de la santé des spectateurs et des autres personnes impliquées dans l'organisation et l'exercice de l'activité physique et sportive, ainsi que la sécurité et le contrôle sanitaires des équipements sportifs ; l) le développement de la recherche scientifique en matière de sport.

2. La *Generalitat* participe aux entités et aux organismes du domaine étatique, européens et internationaux ayant pour objet le développement du sport.

3. La *Generalitat* a une compétence exclusive en matière de loisirs, qui comprend, dans tous les cas, la promotion et la réglementation des activités qui se réalisent sur le territoire de la Catalogne et le régime juridique des entités ayant pour but de promouvoir les loisirs.

4. La *Generalitat* participe aux entités et aux organismes du domaine étatique, européens et internationaux ayant pour objet le développement des loisirs. »

effectif de l'autonomie catalane sont certainement des choix qui contredisent l'idéal d'exceptionnalité, et les acteurs politiques sacrifient toujours avant toute chose à la défense de cet idéal empreint de sacralité. Que ces derniers modifient quelque peu leur perspective et une véritable voie nouvelle pourrait peut-être être ouverte, tant pour la Catalogne que pour le système espagnol tout entier.