

L'Espagne des Communautés régionales autonomes*

Roland Colin

Chargé de missions à l'OFCE

La nation espagnole s'est constituée à partir de composants historiques souvent antagonistes (Islam, Judaïsme, Chrétienté). Au XVI^e siècle, après la Reconquête, la Castille unie à l'Aragon entreprend de construire l'unité nationale. La politique espagnole est depuis lors tiraillée entre la tentation fédéraliste et l'affirmation unitaire. La Constitution de 1978 consacre la reconnaissance du droit des Communautés autonomes à gérer leurs propres affaires dans l'échange et la solidarité, sans choisir pour autant la voie du fédéralisme.

Cet « Etat des Autonomies » (Estado de las Autonomías) joue un rôle essentiel dans la vie de la société espagnole et dans la croissance de son économie. Après avoir analysé les mécanismes des statuts des Communautés, complexes mais bien adaptées à la diversité des réalités régionales, l'étude s'attache à établir une typologie des régions autonomes. Leurs potentialités et leur dynamisme économique placent en tête Madrid, la Catalogne et l'Andalousie stimulées par les grands projets de 1992 (Jeux Olympiques de Barcelone et Exposition universelle de Séville). Le Pays basque et Valence suivent immédiatement. Ailleurs apparaissent aussi de sérieuses chances de développement, sauf dans les deux Castilles et l'Estrémadure qui font figure de parentes pauvres. Aux régions les plus déshéritées économiquement et socialement manque aussi le ressort mobilisateur d'une conscience culturelle forte.

Ces inégalités entre les régions exigent de constantes régulations, que les Communautés autonomes mènent de concert avec le pouvoir central. Cette dynamique originale vaut à l'Espagne d'avoir d'ores et déjà une place marquante dans l'Europe des régions en cours d'élaboration.

(*) Cet article fait suite à celui du même auteur intitulé : *Espagne : la recherche d'un nouveau développement grâce à la dynamique européenne* — paru dans la Revue de l'OFCE n° 20, juillet 1987.

L'Espagne est, de tout temps, apparue comme une terre de grandes diversités : écologiques autant qu'économiques, sociales, culturelles et politiques. Le processus d'unification a cheminé avec beaucoup de soubresauts et non sans paradoxe : au fur et à mesure que le pouvoir politique castillan s'affirmait au centre du royaume, les régions centrales voyaient leur poids économique propre se réduire, au bénéfice des régions périphériques. La tentation était grande alors pour l'Etat, monarchique sauf dans les deux intermèdes républicains (1873-1875 et 1931-1939), de s'arroger un rôle directeur dans l'économie, sans pour autant parvenir à régenter véritablement les grands pôles de croissance installés dans les zones proches des frontières maritimes ou terrestres.

La construction d'une économie moderne, esquissée dans le dernier quart du XIX^e siècle et remise sur le chantier à plusieurs reprises après des périodes de régression ou de gel, prit toute sa puissance au XX^e siècle, à partir des années soixante. Ce mouvement s'accompagna de l'effondrement progressif du système politique franquiste et de sa violence centralisatrice et autarcique. Le choix démocratique espagnol, affirmé par le roi Juan Carlos à partir de 1975, fut confirmé par la Constitution de 1978. L'Espagne dut alors affronter la recherche d'un équilibre difficile entre une politique nationale de modernisation, autant sociale qu'économique, s'accordant à la démocratie, et la reconnaissance de la personnalité non seulement économique et culturelle mais aussi politique des régions espagnoles. Les « Communautés autonomes » (ou « autonomiques ») instituées par la Constitution représentent l'une des formes les plus originales et les plus dynamiques du grand mouvement de décentralisation qui s'exprime en Europe occidentale. La Communauté européenne élargie à l'Europe du Sud favorise le développement d'une « Europe des régions » en contribuant à modifier les lignes de force traditionnelles de l'économie des Etats, créant par dessus les frontières des synergies, des concurrences, des compétitions, dont les politiques économiques et les institutions devront tenir le plus large compte.

Le phénomène « autonome » espagnol est mal connu des partenaires de l'Espagne. Il est vrai qu'il n'est pas très aisé à connaître, encore moins à interpréter, car il concerne des réalités complexes et a mis en marche, dans les faits et les institutions, des dynamiques qui sont loin d'être stabilisées. Nous tenterons ici de saisir le sens de ce mouvement, à travers son émergence historique, son expression institutionnelle présente et sa configuration concrète dans l'espace en termes économiques et sociaux ⁽¹⁾. Nous n'avons d'autre prétention que de marquer quelques points de repères qui puissent être utiles aux partenaires économiques de l'Espagne.

(1) Le travail de synthèse le plus complet et le plus récent, auquel nous devons beaucoup, est Fernando Fernandez Rodriguez (Coord.) et al. — *La España de las Autonomías*. Madrid, Instituto de Administración local — Ministerio de Administración territorial — 1985, 693 pages.

L'Histoire d'un espace économique, politique et culturel complexe : nation « multistatale » ou Etat multinational ?

Le tissu social et culturel de l'Espagne s'est constitué à partir de multiples sources : influences phéniciennes, grecques, puis présence forte de l'*imperium* romain ; Rome est supplantée par les invasions wisigothiques venues de l'Europe centrale ; puis le pouvoir issu des Wisigoths est submergé par les vagues arabo-berbères déferlant jusqu'aux Pyrénées, s'infiltrant dans la France du Sud et refluant ensuite vers l'espace ibérique. Alors se met en place pour sept siècles la scène où se jouera l'édification de l'Espagne. L'affrontement entre les princes chrétiens et les sultans islamiques, à travers la *Reconquista*, commence aux abords de l'an mil. Le pouvoir musulman perdra une à une ses places fortes et leurs terres vassales jusqu'à la chute de Grenade en 1492. Cette lutte impitoyable marque chacun des adversaires des empreintes de l'autre malgré le choc frontal de deux religions exclusives, pourtant cousines dans la filiation abrahamique. Cette filiation englobe aussi les Juifs, mieux acceptés par l'Islam médiéval que par la Chrétienté qui les chassera tout autant que les « moresques », non sans en avoir utilisé l'apport intellectuel et le génie économique et financier. Les faciès régionaux de l'Espagne contemporaine ne se peuvent comprendre sans référence à ces racines historiques.

Un système monarchique « fédéralisant »...

L'Espagne du Nord, bastion chrétien, s'est opposée à l'Espagne du Sud, profondément marquée par l'Islam, tandis que l'espace intermédiaire laisse apparaître des influences mélangées. Mais ce Sud espagnol, même s'il garde un patrimoine culturel islamique de grande force, a été modelé par le choc des vainqueurs : les espaces latifundiaires attribués aux chevaliers chrétiens transforment le paysage économique et social. Les deux royaumes triomphants, Aragon et Castille, unis dans la croisade, seront progressivement conduits à une alliance dynastique indissoluble par le mariage, en 1469, de leurs deux souverains, Isabelle de Castille et Ferdinand d'Aragon. L'Espagne prend alors forme et structure dans un système monarchique dont on a pu dire qu'il acceptait une véritable fédération de royaumes (*Reinos*) assujettis au pouvoir royal dominant des couronnes unies d'Aragon et de Castille. Entre 1469 et 1492 le royaume musulman de Grenade, prestigieux vestige des grands sultanats antérieurs, est sous le protectorat des couronnes unies. Le comté de Catalogne est lié depuis longtemps à l'Aragon, et la Navarre et le Pays basque sont dans la mouvance castillane. Mais chaque entité garde ses institutions propres, ses droits et privilèges (*fueros*) et sa culture, traduisant l'alliance intime entre les comportements des hommes et les paysages qu'ils habitent.

...peu à peu cède à la tentation unitariste

La monarchie plurielle va céder progressivement à la tentation unitariste. L'avènement en 1516 de la dynastie autrichienne des Habsbourg, par le règne de Charles I^{er} devenant peu après Charles Quint, fait du royaume d'Espagne le centre d'un empire conquérant l'hégémonie européenne et exerçant son emprise sur les nouvelles conquêtes américaines, sources de richesses et de prestige. Cependant l'aventure impériale européenne reflue sous Philippe II qui se comporte avant tout en roi d'Espagne et donne à la monarchie ibérique le lustre du « Siècle d'Or ». Le recentrage du royaume sur sa nouvelle capitale, Madrid (1561), va poser en termes nouveaux le problème des rapports entre le pouvoir central et les composantes périphériques de l'Espagne. Madrid s'affirme, mais la monarchie restera « fédéralisante » dans les faits pendant toute la durée de la dynastie des Habsbourg, en dépit des conseils du comte-duc de Olivares à Philippe IV « de ne pas se contenter d'être roi du Portugal, d'Aragon, de Valence et comte de Barcelone, mais d'appliquer ses efforts et ses pensées, en s'appuyant sur un Conseil plein de discernement et de discrétion, à réduire ces royaumes qui composent l'Espagne au style de gouvernement et aux lois de Castille » ⁽²⁾.

Il faudra attendre le début du XVIII^e siècle et l'avènement des Bourbon, avec Philippe V, porteur de la tradition française illustrée par Richelieu, pour que la politique centraliste du royaume connaisse des succès marquants, notamment par la répression des révoltes autonomistes catalanes. A l'image du système français, le roi avait mis en place en 1718 des intendants de province, dont les attributions furent d'abord économiques avant de s'étendre à des responsabilités plus larges (police, justice, affaires militaires).

Mais l'espace espagnol continue d'affirmer ses différences

Ces efforts de centralisation, perçus comme volonté de domination de la couronne de Castille, n'allèrent pas sans résistance de la part des autres parties du royaume. Alors que le droit castillan s'affirme, la Navarre préserve ses institutions et les Basques conservent leur statut d'exception. La régression des régions intérieures, amorcée au XVII^e siècle et se manifestant par de forts courants migratoires, s'accompagne d'une croissance marquante d'une bonne partie de la périphérie. Au sud l'Andalousie, stimulée par le commerce vers l'Amérique qui y a pris son ancrage, à l'est le Pays valencien et la Catalogne, enrichis par les flux méditerranéens, et au nord le foyer Basque, qui amorcera une sidérurgie côtière, contrastent avec la stérilisation de la *meseta* centrale, bloquée par des structures économiques introverties. Au centre de cet environnement stérile Madrid apparaît comme un pôle de pouvoir politique dont l'essor industriel n'a pas d'effets d'entraînement notables sur son environnement ⁽³⁾. Aussi le centralisme politique s'accompagne

(2) Marques de Lozoya — *Historia de España* — Madrid, Salvat, 1967, T. IV.

(3) Voir l'étude très stimulante de Roberto Alarez Llano. *Evolución de la estructura económica regional en España en la historia: una aproximación*, in *Situación 1986/1* — Banco de Bilbao, p. 5-61.

d'un éclatement spatial de l'économie, amorti toutefois par les revenus considérables que l'exploitation des territoires coloniaux d'Amérique apporte à la couronne, notamment sous forme de métaux précieux. Cet or et cet argent colmatent les failles virtuelles des rapports économiques internes, car le pouvoir politique unitariste reste maître des tributs extérieurs.

Le XIX^e siècle ouvre la voie à la modernisation et à de nouvelles tensions pour la décentralisation...

Le XIX^e siècle marque un durcissement et une dramatisation des rapports entre le pouvoir central et les composantes territoriales de l'Etat monarchique, le rôle médiateur des revenus coloniaux dans la régulation du système disparaissant lorsque les pays hispanophones d'Amérique conquièrent leur indépendance à partir de 1820. La révolution industrielle, qui atteint l'Espagne avec quelque retard, crée des pouvoirs économiques nouveaux, liés aux pôles régionaux de croissance, qui donnent aux volontés culturelles identitaires et aux privilèges des droits particuliers une arme puissante, mise souvent au service de revendications politiques autonomistes.

A contrario, les régions en déclin économique se trouvent en situation défavorisée dans le mouvement des autonomies. Le surgissement du courant républicain, par delà l'influence de la Révolution française et le choc de l'agression napoléonienne, en fera le vecteur de projets fédéralistes, face à une monarchie déchirée par les « guerres carlistes ». L'Espagne du XIX^e siècle, après une période de relative centralisation, retrouve ainsi, avec une distribution renouvelée, ses contradictions et ses contrastes.

...où s'affrontent une monarchie centraliste et un mouvement républicain fédéraliste

Projets décentralisateurs et projets fédéralistes s'affrontent au long du siècle. Dans un premier temps, la monarchie centralisée accepta une organisation déconcentrée du pouvoir par la création de véritables provinces (*provincias*), sous l'impulsion de Javier de Burgos (décret-royal du 30 novembre 1833). Cette modernisation administrative s'accompagna en 1847 d'une première tentative de régionalisation sous l'impulsion de Patricio de la Escosura, qui proposa de créer onze « gouvernements généraux » (*gobiernos generales*). Mais cette réforme, contraire aux options dominantes du pouvoir en place, ne fut jamais appliquée.

En 1873, lors de la proclamation de la Première République, se posa, en termes désormais différents, le problème du rapport entre l'Etat et les régions. Les révolutionnaires qui avaient abattu, provisoirement, la monarchie se divisaient sur la forme de l'Etat : unitaire ou fédérale ? Le mouvement catalan, champion du fédéralisme, prit la République de court en proclamant un Etat régional catalan et en réclamant qu'une Assemblée constituante dote l'Espagne d'une consti-

tution fédéraliste. Le premier théoricien catalan du fédéralisme espagnol, Pi y Margall, obtint gain de cause. La constitution de 1873 instituait ainsi une « nation multistatale » (*Nación pluristatal*). L'épisode républicain, de courte durée, ne permit pas une véritable expérimentation du système, bientôt aboli par la monarchie constitutionnelle restaurée en 1874. Cependant une étape importante fut ainsi franchie : la Catalogne, qui avait créé ses institutions et développé la théorie des « franchises autonomiques », avait été en pointe du mouvement ; elle gardera le bénéfice de cette impulsion et, même dans les phases de rétorsion centralisatrice, saura conserver, souvent au delà de la lettre des lois institutionnelles, la pratique d'une politique s'autonomisant de fait. Ce capital d'expérience est, dans l'Espagne contemporaine, l'une des données importantes de la dynamique régionale.

Le XX^e siècle voit émerger les premières expériences modernes de décentralisation

Le scénario de 1873 se reproduisit dans des termes comparables lors de la proclamation de la Seconde République en 1931 ; mais cette fois, les institutions purent entrer, pendant quelques années, en application.

Auparavant plusieurs tentatives de décentralisation avaient fait l'objet de décrets ou de lois mais sans jamais se traduire dans les faits. Ainsi la réforme de Silvela, en 1891 devait créer treize régions avec un conseil régional élu et une commission exécutive ⁽⁴⁾. Un processus intéressant avait été engagé par Maura en 1907, prenant la régionalisation par « l'autre bout ». Au lieu de décider à partir du pouvoir central la création de grandes régions disposant d'une certaine autonomie, on rendait possible l'union des provinces, qui se voyaient reconnaître, sous le contrôle du pouvoir central, la possibilité de se constituer en groupes de collectivités locales gérant par elles-mêmes certains domaines d'intérêt commun (notamment économique et culturel). L'affaire n'alla pas, une fois de plus, sans remous et retours en arrière. Un décret royal de décembre 1913 avait permis la création de *mancomunidades provinciales* (Communautés de provinces). La Catalogne avait, en mars 1914, saisi cette occasion de reconstituer sa personnalité juridique. La *mancomunidad* catalane réunit ainsi les provinces de Barcelona, Tarragona, Lerida et Gerona, c'est-à-dire son champ historique principal. Mais la dictature de Primo de Rivera n'avait pas accepté cette ouverture vers la décentralisation, toute dictature concentrant et centralisant. Un décret royal de 1925 avait, sous couvert d'aménager le statut provincial, abrogé la *mancomunidad*.

Il fallut donc attendre la Seconde République, en 1931, pour que la question régionale effectue un retour en force. Là encore les Catalans anticipèrent. Le 14 avril 1931 la République catalane fut proclamée avant même que la Constitution républicaine soit adoptée. Le pouvoir républicain espagnol, sensible au risque d'éclatement, fit pression sur

(4) Cette problématique était apparue déjà en 1863, peu avant la chute de la monarchie, dans la réforme de Miraflores, restée elle aussi lettre morte.

les Catalans pour qu'ils remplacent la dénomination de République de Catalogne par celle de Généralité (*Generalidad de Cataluña*) qui correspond à un usage ancien. La Catalogne l'accepta, mais brûla les étapes. Un statut catalan fut élaboré et soumis au référendum dans la région ainsi définie en août 1931. Ce statut, âprement discuté par les Cortes à Madrid, fut promulgué en septembre 1932. Dans l'intervalle la Constitution du 9 décembre 1931 s'était prononcée sur la forme de l'Etat, en ouvrant largement la voie aux autonomies ⁽⁵⁾.

Les tensions n'en restèrent pas moins vives autour de cette pomme de discorde. Les mouvements révolutionnaires poussaient au fédéralisme, alors que le gouvernement de droite, en octobre 1934, dissolvait le pouvoir autonome de Catalogne et considérait les provinces dissociées comme seule structure d'action administrative décentralisée. Le retour de la gauche, avec l'élection d'une majorité de Front populaire en février 1936, ouvrit à nouveau la voie aux autonomies.

La guerre civile oppose l'ordre unitaire totalitariste à la démocratie fédérative

La Généralité de Catalogne était à peine remise en place par le nouveau gouvernement que la guerre civile s'allumait. Le pouvoir régional catalan, alors qu'était proclamée « l'autonomie de guerre », devint l'un des bastions essentiels de la résistance légaliste républicaine à la rébellion franquiste. En Pays basque, second foyer majeur d'autonomie, la situation était plus complexe. Le mouvement autonomiste y était nationaliste et conservateur sur le plan social et surtout religieux (Catholiques traditionnalistes). Il hésita dans un premier temps à s'identifier au système proposé par la Constitution républicaine. C'est la guerre civile qui précipita l'évolution. Le Parti nationaliste basque (PNV) se rallia à la légitimité politique de la République et le Pays basque élaborait dans les termes constitutionnels son statut d'autonomie, qui fut approuvé par les Cortes en octobre 1936. En Galice le courant autonomiste reposait sur des bases davantage culturelles qu'économiques. Il n'en reste pas moins qu'un projet de statut autonome y fut approuvé par référendum en juin 1936, sans qu'il puisse être débattu par le parlement de Madrid. En Aragon et en Pays valencien le même processus fut entamé et des projets de statuts élaborés, sans pouvoir aller jusqu'à une première ratification populaire. En Andalousie des initiatives avaient été prises, à Séville, dès 1931, mais la conscience politique régionale n'était pas encore suffisamment mûre.

Le franquisme triomphant abolit toute décentralisation

Avant même le triomphe total du franquisme le pouvoir des rebelles, qui avaient conquis la Catalogne et le Pays basque, entreprit de dissou-

(5) L'article 8 de la Constitution de 1931 stipule : « l'Etat espagnol, dans les limites irréductibles de son territoire actuel, sera composé des municipalités regroupées en provinces et des régions se constituant en régime d'autonomie ». Mais cette Constitution ne fixait pas elle-même les régions. On peut reprendre à ce sujet le commentaire de A. Guaita : « La Constitution ne régionalisait pas le pays, mais le déclarait régionalisable. ».

dre les autonomies. Et par la suite le régime de Franco, qui exerça son pouvoir pendant près de quarante ans, s'attacha à détruire tout vestige de décentralisation. Le système franquiste reposait sur un « Etat vertical » tout puissant, sous le contrôle d'un seul homme, le *Caudillo*. Décentralisation et autonomie sont assimilées à des projets de subversion politique et sociale. La répression frappait le plus durement les régions suspectées d'en entretenir le dessein : particulièrement la Catalogne et le Pays basque. Les deux provinces basques de Vizcaya et de Guipuzcoa se virent dépouillées de leurs privilèges économiques anciens (*fueros*), mais l'autre province basque d'Alava, ainsi que la Navarre (forte de son régime d'exception de « province forale ») continuèrent à bénéficier de leur législation particulière (décret-loi du 23 juin 1937).

La politique régionale de Franco, proscrivant résolument la spécificité politique, s'appliquera surtout, à partir de l'ère des « Plans de développement » (1964), à créer des « Pôles de développement » (« Pôles de promotion » pour les zones disposant de ressources mobilisables mais peu mises en valeur, et « Pôles de développement industriel » pour les sites déjà pourvus d'équipement de base, mais localisés dans des régions de faibles ressources)⁽⁶⁾. Le centre de décision demeurait national. Les stratèges de l'*Opus Dei*, qui déplaçaient les pièces sur l'échiquier économique, avaient essentiellement en vue l'accession de l'Espagne à un équilibre macroéconomique plus satisfaisant, mieux relié à l'environnement international et, pour ce faire, maintenaient en place le carcan politique centralisateur.

A l'extrême fin du franquisme toutefois une lueur régionaliste apparut : une « loi de base du statut du régime local » fut votée le 19 novembre 1975, qui ouvrait la possibilité d'une certaine coopération organique entre les provinces dans les domaines d'intérêt commun, afin de « promouvoir l'action de développement régional et interprovincial ».

Le retour à la démocratie patronnée par le roi conduit à « l'explosion autonomiste » contemporaine

La mort de Franco ouvrit la voie à la transition démocratique qui débouchera sur « l'explosion autonomiste »⁽⁷⁾. Dès le 15 décembre 1975 le nouveau gouvernement se déclara partisan de la « reconnaissance institutionnelle de toutes les régions, et, en général, des autonomies locales ». Cette affirmation de principe resta pratiquement inopérante pendant l'année suivante, cependant que les impatiences basques et catalanes s'avivaient. Pour y faire droit partiellement un décret du 17 février 1977 créa un Conseil général de Catalogne, qui reçut mission d'élaborer un statut régional devant être soumis à l'approbation des Cortes. Pour sa part le Pays basque, par décret-loi du 4 mars 1977, se vit octroyer une prime d'attente avec le rétablissement des organes de

(6) Voir notre étude précédente : R. Colin — Espagne : la recherche d'un nouveau développement grâce à la dynamique européenne. in *Observations et diagnostics économiques*, Revue de l'OFCE, n° 20 Juillet 1987, p. 5-100.

(7) Simon Tobalina, op. cit. p. 123.

gestion du régime particulier de Vizcaya et Guipuzcoa aboli par le franquisme (*Juntas generales*).

Ces mesures ne suffirent pas à contenir la volonté, très forte, des grandes régions de tradition autonomiste d'affirmer, à travers de nouvelles institutions régionales, leur droit à la différence et d'en exercer les prérogatives. La Catalogne et le Pays basque avaient d'ailleurs entretenu de véritables gouvernements en exil pendant la période du franquisme. La décentralisation des pouvoirs locaux et régionaux de gestion apparaissait comme un corrélat du retour à la démocratie. Adolfo Suarez, chef du gouvernement espagnol, qui se vit attribuer la tâche capitale de préparer avec l'Assemblée constituante les bases institutionnelles de la nouvelle démocratie sembla redouter la pression excessive des pôles autonomistes les plus forts qui risquait de mettre en péril l'unité nationale. Dans cette perspective la réponse tactique appropriée, ou paraissant telle, consista à faire de la création des autonomies régionales une disposition de droit commun étendue à toute l'Espagne. On pouvait espérer que le dynamisme des autonomies les plus particularistes et « nationalistes » (avec la tentation indépendantiste des Basques) serait compensé par la pondération des régions à la personnalité moins marquée, plus intégrationnistes.

A l'encontre des constitutions républicaines précédentes, qui affirmaient l'unité de la nation alliée au pluralisme des Etats la composant, la Constitution de 1978 choisit la voie d'une unité de l'Etat espagnol modulée par la reconnaissance de « pouvoirs autonomiques » exprimant des « nationalités identitaires ». La première logique aurait conduit à un régime fédéral. La seconde, qui veut l'écartier, devra trouver des médiations délicates entre l'unité de la nation et la multiplicité des « nationalités », tout comme entre l'unité de l'Etat et la multiplicité des pouvoirs régionaux autonomes. La différenciation des volontés d'autonomie selon les régions, l'inégalité de leurs traditions historiques donnant plus ou moins de poids et de légitimité spécifique à leur capacité d'auto-gouvernement, la disparité de l'émergence de partis politiques régionalistes face aux grandes formations politiques nationales allaient faire des autonomies régionales espagnoles une grande et difficile affaire d'Etat.

Le jeu des institutions nationales et des autonomies régionales depuis 1978 : rechercher l'égalité dans la différence, sans céder sur l'unité nationale

La définition et la mise en place des nouvelles institutions espagnoles s'est opérée, à partir de 1978, en cinq ans environ. Cinq années ont encore passé depuis sans que le nouveau système ait construit tous les équilibres attendus. Il a cependant permis un réel déblocage des énergies espagnoles, ce qui n'est probablement pas étranger au dynamisme soutenu de la croissance économique et de la transformation sociale.

Une constitution ouvrant la voie aux autonomies et instituant une « Espagne régionalisable »

La Constitution de l'Espagne monarchique et démocratique a été votée le 31 octobre 1978 par le Congrès des députés et le Sénat, et approuvée par le suffrage populaire lors du référendum du 6 décembre de la même année. L'article 2 définit le cadre directeur de la nation et de ses composantes : « la Constitution repose sur l'indissoluble unité de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols, et reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui la composent et la solidarité entre elles toutes ». Le titre VIII de la charte constitutionnelle détermine les principes généraux et les modalités de « l'organisation territoriale de l'Etat ».

Cette organisation comporte trois catégories de collectivités territoriales : les municipalités (*municipios*) et les provinces (*provincias*) dites « collectivités locales » (*Corporaciones locales*) et les Communautés autonomes (*Comunidades Autónomas*) qui jouissent toutes d'une autonomie de gestion de leurs intérêts respectifs (art. 137). Ces collectivités décentralisées sont liées entre elles par un principe de *solidarité*, qui établit le droit pour les unes et les autres à être partie prenante, de manière équilibrée, aux ressources nationales. Les statuts des autonomies ne peuvent en aucun cas impliquer des privilèges économiques (art. 138). Tous les citoyens espagnols doivent jouir des mêmes droits et obligations sur toute l'étendue du territoire ; aucune autorité ne peut porter entrave, sur ce territoire, au libre établissement des personnes et à la libre circulation des biens (art. 139).

L'administration locale aux deux premiers niveaux... municipalités et provinces

Les municipalités sont des collectivités autonomes, jouissant de la personnalité juridique et administrées par un conseil municipal (*Ayuntamiento*) comprenant des conseillers (*consejos*) élus au suffrage universel et un maire (*alcalde*), normalement élu par les conseillers, mais qui pourrait l'être aussi au suffrage universel (art. 140).

La province est également une collectivité ayant la personnalité juridique et regroupant plusieurs municipalités dans un ressort territorial où elle gère les affaires publiques. Elle est administrée par une « députation » provinciale (*diputación*) ou « tout autre conseil représentatif » (art. 141). Un gouverneur civil (*gubernador civil*), nommé par l'Etat, dirige les services et représente le pouvoir central.

Ces collectivités locales doivent disposer des moyens financiers nécessaires à l'exercice des fonctions que la loi leur attribue et tirent leurs ressources d'impôts propres, qu'elles votent, ainsi que d'une part des ressources fiscales de l'Etat et des communautés autonomes, qui leur reviennent (art. 142).

Les Communautés autonomes

L'article 143 prévoit que « les provinces limitrophes, avec des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les terri-

toires insulaires et les provinces ayant une entité régionale historique, pourront accéder à leur autogouvernement (*autogobierno*) et se constituer en Communautés autonomes » (voir carte p. 252).

Deux voies permettent de constituer une Communauté autonome.

La voie ordinaire attribue l'initiative du processus autonome à toutes les députations (provinces) intéressées ou à l'organe interinsulaire correspondant. Cette initiative doit être approuvée au suffrage universel par au moins les deux tiers des municipalités et la majorité des électeurs inscrits sur les listes électorales de chaque province ou île. Ensuite le projet de statut est élaboré par une assemblée constituée par les membres des députations ou organes interinsulaires des provinces concernées et par les députés et sénateurs élus par elles aux Cortes générales. Ce projet est enfin transmis aux Cortes, où il doit être voté comme loi organique (art. 146).

La voie spéciale est prévue par les dispositions transitoires de la Constitution. Elle s'adresse aux territoires dotés antérieurement d'un régime provisoire d'autonomie. En ce cas ce sont les organes directeurs de leurs institutions autonomes qui se prononcent, à la majorité absolue de leurs membres, sur le choix des modalités d'autonomie dans le cadre de la nouvelle constitution. Ces mêmes organes élaborent les projets de statut. S'il s'agit de régions où les institutions « pré-autonomiques » ont déjà été approuvées par référendum, les projets de statuts sont transmis à la Commission constitutionnelle du Congrès, qui les examine dans un délai de deux mois, avec le concours de représentants de l'instance qui les a élaborés, afin de leur donner leur forme définitive. Ensuite ces statuts sont soumis à référendum dans les provinces concernées. S'ils recueillent la majorité des voix exprimées dans chaque province, ils reviennent devant les deux chambres des Cortes réunies pour ratification. Le roi pourra alors les promulguer comme loi organique.

Par dérogation les Cortes peuvent, pour des motifs d'intérêt national, accorder le statut d'autonomie par une loi organique à des territoires qui ne remplissent pas les conditions précédemment énoncées.

Les statuts ainsi élaborés, approuvés et promulgués, constitueront « la norme institutionnelle de base de chaque Communauté et l'Etat les reconnaîtra et les soutiendra comme partie intégrante de son ordre juridique » (art. 147). Ils devront comprendre obligatoirement :

- la dénomination de la Communauté correspondant à son identité historique ;
- la délimitation de son territoire ;
- la dénomination, l'organisation et le siège de ses institutions autonomes propres ;
- les compétences assumées dans le cadre établi par la Constitution et les bases du transfert des services correspondants.

Se pose alors le problème le plus délicat : celui de la délimitation des compétences respectives de l'Etat et de la Communauté. Les lignes générales sont données par les articles 148 et 149 de la Constitution.

1. Répartition des compétences entre l'Etat et les Communautés autonomes

(Constitution de 1978)

I — Les Communautés autonomes (CA) peuvent avoir compétence dans les matières suivantes (article 148) :

- 1) L'organisation des institutions du gouvernement autonome.
- 2) La tutelle sur les collectivités locales de niveau inférieur.
- 3) La réglementation du foncier, de l'urbanisme et du logement.
- 4) Les travaux publics d'intérêt local sur son territoire.
- 5) Les chemins de fer et les routes dont les itinéraires se limitent au territoire de la CA et les transports correspondants ainsi que les communications par câble.
- 6) Les ports refuges, les ports et aéroports sportifs et, en général, tous ceux qui n'ont pas d'activités commerciales.
- 7) L'agriculture et l'élevage, en accord avec la réglementation générale de l'économie.
- 8) Les bois et les exploitations forestières.
- 9) La gestion de la protection de l'environnement.
- 10) Les projets de construction et d'exploitation des installations hydrauliques, canaux et irrigation intéressant la CA ; les eaux minérales et thermales.
- 11) La pêche dans les eaux intérieures, l'exploitation des coquillages et l'aquaculture, la chasse et la pêche fluviale.
- 12) Les foires intérieures.
- 13) La promotion du développement économique de la CA dans le cadre des objectifs fixés par la politique économique nationale.
- 14) L'artisanat.
- 15) Les musées, bibliothèques et conservatoires de musique intéressant la CA.
- 16) Le patrimoine monumental intéressant la CA.
- 17) La promotion de la culture, de la recherche et, le cas échéant, de l'enseignement de la langue de la CA.
- 18) La promotion et la réglementation du tourisme dans son ressort territorial.
- 19) La promotion du sport et de l'utilisation des loisirs.
- 20) L'assistance sociale.
- 21) La santé et l'hygiène.
- 22) La surveillance et la protection de ses édifices et installations. La coordination, et ce qui s'y rapporte, des polices locales, dans les termes établis par une loi organique.

Au bout de cinq ans, les Communautés autonomes pourront par une réforme de leurs statuts élargir successivement leurs compétences, dans le cadre établi à l'article 149.

**II — L'Etat a compétence exclusive dans les matières suivantes
(article 149) :**

1) La réglementation des conditions de base qui garantissent l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice de leurs droits et devoirs résultant de la Constitution.

2) La nationalité, l'immigration, le statut des étrangers et de droit d'asile.

3) Les relations internationales.

4) La défense et les forces armées.

5) L'administration de la justice.

6) La législation commerciale, pénale et pénitentiaire ; la législation des procédures juridiques sans préjuger des particularités du droit local des CA.

7) La législation du travail, sans préjuger de son exécution par les CA.

8) La législation civile, sans préjuger du droit pour les CA de conserver, modifier ou développer leur propre droit civil en vertu des privilèges déjà existants.

9) La législation sur la propriété intellectuelle et industrielle.

10) Le régime douanier et tarifaire, le commerce extérieur.

11) Le système monétaire : devises, change et convertibilité, bases de réglementation du crédit, de la banque et des assurances.

12) La législation des poids et mesures et la détermination de l'heure officielle.

13) Les bases et la coordination de la planification générale de l'activité économique.

14) Les finances générales et la dette de l'Etat.

15) La promotion et la coordination générale de la recherche scientifique et technique.

16) La santé extérieure. Les bases et la coordination générale de la santé. La législation sur les produits pharmaceutiques.

17) La législation de base et le régime de la sécurité sociale, sans préjuger de l'exécution de ses services par les CA.

18) Les bases du régime juridique des administrations publiques et du régime statutaire de leurs fonctionnaires, garantissant dans tous les cas aux administrés une égalité de traitement devant elles ; la procédure administrative commune, sans préjuger des spécifications découlant de l'organisation propre des CA ; la législation sur l'expropriation forcée ; la législation de base sur les contrats et concessions administratives et le système de responsabilité de toutes les administrations publiques.

19) La pêche maritime, sans préjuger des compétences dans la réglementation du secteur exercées par les CA.

20) La marine marchande et le droit du pavillon ; les phares et balises maritimes ; les ports d'intérêt général ; les aéroports d'intérêt général ; le contrôle de l'espace aérien, le transit et le transport aérien, les services météorologiques et l'immatriculation des aéronefs.

21) Les chemins de fer et transports terrestres qui traversent le territoire de plus d'une CA ; le régime général des communications, le trafic et la circulation des véhicules à moteur ; les postes et télécommunications, les câbles aériens, sous-marins et les radio-communications.

22) La législation, la réglementation et la concession des ressources et exploitations hydrauliques lorsque les eaux traversent plusieurs CA, et l'autorisation des installations électriques lorsque leur exploitation touche une autre CA, ou que le transport d'énergie est de son ressort territorial.

23) La législation de base sur la protection de l'environnement, sans préjuger de la faculté des CA d'établir des normes additionnelles de protection. La législation de base sur les bois, les exploitations forestières et les chemins de troupeaux.

24) Les travaux publics d'intérêt général ou dont la réalisation touche plusieurs CA.

25) Les bases du régime minier et énergétique.

26) Le régime de production, de commerce, de détention et d'usage des armes et explosifs.

27) Les normes de base du régime de la presse, de la radio et de la télévision, et, en général, de tous les moyens de communications sociales, sans préjuger des facultés exercées par les CAs dans leur développement et leur exécution.

28) La défense du patrimoine culturel, artistique et monumental espagnol contre l'exportation et la spoliation ; les musées, bibliothèques et archives intéressant l'Etat, sans préjuger de leur gestion pour partie par les CA.

29) La sécurité publique, sans préjuger de la possibilité de création de polices par les CA, dans la forme établie par leurs statuts respectifs dans le cadre d'une loi organique.

30) La réglementation des conditions d'obtention, de délivrance et d'homologation des titres académiques et professionnels et les normes de base pour l'application de l'article 27 de la Constitution stipulant les obligations des pouvoirs publics en la matière.

31) Les statistiques intéressant l'Etat.

32) L'autorisation de convoquer des consultations populaires par voie de référendum.

Les matières non expressément attribuées à l'Etat par la Constitution pourront correspondre aux attributions des CA, en vertu de leurs statuts respectifs. La compétence sur les matières non assumées par les statuts des autonomies reviendront à l'Etat dont les normes prévaudront, en cas de conflit sur celles des CA hors de leurs compétences exclusives. Le droit de l'Etat, dans tous les cas, suppléera aux droits des CA en cas de carence.

L'article 148 énumère les compétences élémentaires constituant le domaine des pouvoirs que les Communautés autonomes peuvent exercer en exclusivité si elles le désirent (voir encadré 1). Toutes donc, en principe, accèdent à ces compétences en acquérant leur statut. L'article 149, qui définit les compétences d'Etat, marque, dans un certain nombre de cas la possibilité d'une association ou d'un partage avec le pouvoir des Communautés. Enfin les Cortes générales peuvent attribuer par délégation, à toutes les Communautés ou à certaines, des pouvoirs relevant des compétences de l'Etat, sous réserve d'en garder le contrôle. Dans chaque cas la loi devra prévoir le transfert des

moyens financiers correspondant aux compétences ainsi transmises. Cela conduit à établir de sérieuses inégalités dans l'exercice des compétences par les différentes Communautés. Ce choix d'un système complexe était probablement inévitable, du fait de l'inégale expérience de l'autonomie acquise par les régions espagnoles : différences de « conscience autonome », de volonté, de capacité, de préparation, de moyens. Cette complexité résulte d'une volonté de réalisme permettant une adaptation des structures aux situations concrètes.

Cela conduit à distinguer deux grandes catégories de Communautés autonomes :

a) *Les Communautés autonomes de plein exercice :*

Il s'agit d'abord des trois « autonomies historiques » principales : le Pays basque, la Catalogne et la Galice, les deux premières et surtout le Pays basque disposant de compétences plus complètes. La Navarre y est assimilée, dans la mesure où elle jouissait aussi d'un statut d'exception (province « *forale* »).

Il faut y ajouter une quatrième région l'Andalousie, qui, comme les précédentes, voit ses compétences déborder le cadre restreint de l'article 148 et englober l'exercice, par délégation, de compétences de l'Etat. Cela a été possible en vertu d'une procédure spéciale prévue par la Constitution en son article 151.

Les Communautés de plein exercice ont une organisation institutionnelle dont le cadre général est défini par la Constitution. Elle prévoit (art. 152) :

— une Assemblée législative élue au suffrage universel, avec la règle d'une représentation proportionnelle garantissant une participation équitable au pouvoir législatif de toutes les zones du territoire ;

— un Conseil de gouvernement ayant des fonctions exécutives et des responsabilités administratives ;

— un président élu par l'Assemblée en son sein et nommé par le roi, à qui incombe la direction du Conseil de gouvernement et la représentation ordinaire de l'Etat dans son ressort territorial ; le président et les membres du Conseil sont responsables politiquement devant l'Assemblée ;

— un Tribunal supérieur de justice qui, sans préjuger de la compétence suprême du Tribunal constitutionnel, coiffe l'organisation judiciaire dans l'ensemble du ressort territorial de la Communauté.

La Navarre est dans une situation singulière. Elle a joui, pratiquement sans interruption depuis les lois de 1839 et de 1841 (*Ley Paccionada*), y compris du temps du franquisme, d'un statut d'exception (*Regimen Foral*) lui donnant les prérogatives de l'autonomie. Ce régime lui a été reconnu par la Constitution de 1978, mais en laissant ouverte la possibilité d'une union (ou ré-union) avec le Pays basque, qui maintient, de façon permanente une revendication d'intégration de la Navarre à son espace autonome. Cette prétention invoque notamment le fait que la population navarraise est, pour partie, de culture basque⁽⁸⁾ et que des statuts communs ont existé dans le passé, mar-

(8) On a avancé le chiffre de 40 % de la population navarraise qui serait de culture basque. En fait, des enquêtes récentes semblent montrer que 7 % souhaiteraient se fondre dans l'entité basque et 8 % établir un lien étroit entre Pays basque et Navarre.

quant un « territoire historique basque ». Le parlement et le gouvernement de Navarre ne semblent pas envisager actuellement cette fusion, alors que les statistiques officielles basques incluent déjà les données navarraises !

b) Les Communautés à compétence restreintes par dévolution « graduelle » :

En principe ces Communautés devraient voir leurs compétences limitées à celles de l'article 148 de la Constitution. C'est le cas de la seule Cantabrie. Pour toutes les autres Communautés leur champ d'attributions déborde quelque peu sur les domaines mentionnés à l'article 149. Il est en effet difficile de se cantonner à un partage strict en raison de l'imbrication des champs et des problèmes. La législation suprême a ainsi laissé ces Communautés, dès leur prise de responsabilité initiale, légiférer en matière de « promotion, prévention et restauration de la santé, coordination hospitalière, institutions de crédit coopératif et caisses d'épargne, régime minier et énergétique, industrie et commerce »⁽⁹⁾. Il s'agit de secteurs particulièrement sensibles pour les intérêts locaux. Des mécanismes d'arbitrage, d'ajustement ou de redressement existent en cas de conflit avec la législation espagnole générale.

La dynamique inscrite dans la Constitution prévoit que les compétences, définies pour un premier terme de cinq ans, peuvent faire l'objet de révision d'élargissement à l'issue de cette période, selon une procédure identique à celle de la dévolution initiale. On peut donc bien parler d'autonomie « graduelle » (*Autonomia gradual*) et l'on comprend d'autant mieux cette orientation que l'exercice de l'autonomie est, dans le texte constitutionnel, la norme, correspondant à un choix de société, sous réserve de préserver la solidarité de la « nation espagnole ». Les statuts des communautés, en dépit de leur diversité ou disparité, constituent des cadres de référence suffisamment clairs qui ont, de manière générale, fait la preuve de leur valeur opérationnelle. Un nouveau type de relation entre les institutions centrales et celles des autonomies a trouvé ses voies de façon empirique autant que juridique. Cela se traduit notamment par la signature de nombreuses conventions (*convenios*) réglant des problèmes concrets.

Le pouvoir financier, inégalement réparti, mesure les libertés acquises, marque les lignes d'accord ou de confrontation entre l'Etat et les autonomies

La période du transfert des compétences entre l'Etat et les Communautés autonomes s'est pratiquement achevée à la fin de 1986, selon ce qui était prévu en ce premier stade de décentralisation. Le budget de 1987 a donc pu refléter la structure des relations financières, telles qu'elles avaient été déterminées par la Constitution (article 156-1 : « Les Communautés autonomes jouissent de l'autonomie financière pour le développement et l'exercice de leurs compétences en conformité avec

(9) Fernando Fernandez... *La España de las autonomías*, jam. cit. p. 376.

les principes de coordination avec les finances de l'Etat et de solidarité entre tous les Espagnols ». La Loi organique du 22 septembre 1980 pour le financement des Communautés autonomes (LOFCA) précise les modalités d'organisation et d'exécution concernant ces dispositions constitutionnelles.

Les principes sur lesquels repose cette politique des financements relèvent de deux orientations différentes⁽¹⁰⁾ : *un système de séparation*, qui répartit les sources de recettes en deux catégories clairement affectées, l'une à l'Etat, l'autre aux entités autonomes, et *un système d'union*, qui rattache toute la procédure de perception à une seule responsabilité institutionnelle, ouvrant la voie ensuite à une répartition fixée entre les parties prenantes, Etat et Communautés, en fonction des besoins, des responsabilités assumées et en tenant compte de critères d'équité. La Constitution et la Loi organique (LOFCA) ont choisi pour partie un système et pour partie l'autre.

La répartition ordinaire des sources de recettes entre ces systèmes concerne quinze Communautés...

Le « droit commun autonome » s'applique à toutes les Communautés, quelle que soit l'étendue des compétences exercées, dès lors qu'elles ne jouissent pas de « droits historiques » reconnus par la Constitution fondant des privilèges spécifiques. On doit donc, dans ce régime dominant, distinguer les « ressources propres » et la « participation du budget général de l'Etat au financement des dépenses ordinaires (fonctionnement) des Communautés ».

1) Les ressources propres de la Communauté comprennent :

- les recettes procédant de son patrimoine ;
- les impôts propres à la Communauté, taxes et contributions spéciales ;
- les impôts cédés en tout ou partie par l'Etat ;
- les surtaxes qui peuvent être établies sur les impôts d'Etat ;
- le produit des opérations de crédit ;
- le produit des amendes et sanctions fiscales dans son ressort de compétence.

2) Les ressources provenant d'une participation financière de l'Etat tirées d'un pourcentage fixé des recettes globales perçues par l'Etat. Le pourcentage est déterminé par des accords passés entre l'Etat et chaque Communauté pour une période de cinq ans, à la suite de négociations menées au sein de commissions mixtes.

Les bases de négociation pour ces contributions sont constituées, en principe, par la prise en compte de critères reflétant les besoins économiques et financiers ainsi que la situation démographique de

(10) Fernando Fernandez... *La España de las autonomías*, jam. cit. p. 448-449.

1. Participation des Communautés autonomes aux recettes de l'Etat

Pourcentage de droit et montants effectifs 1987-1988

Millions de pesetas, 1 peseta = 0,05 FF

Communautés	Coefficient de participation aux recettes de l'Etat 1987-1988	Financement 1987		Proposition budgétaire 1988
		Prévision budgétaire initiale	Recette définitive	
Andalousie	2,2851292	197 857,1	208 432,2	235 825,9
Aragon	0,1179631	10 095,4	10 517,4	11 740,0
Asturies	0,0617819	5 287,4	5 356,2	5 985,5
Baléares	0,0319516	2 734,4	2 769,7	3 099,5
Canaries	0,5819250	50 385,8	53 104,9	60 109,7
Cantabrie	0,0545355	4 667,2	4 799,9	5 358,2
Castille-Léon	0,3417939	29 251,2	30 864,7	35 845,8
Castille-La Manche ..	0,2538671	21 726,3	22 723,5	25 366,7
Catalogne	1,3416643	116 167,5	124 911,6	141 604,4
Estrémadure	0,1725452	14 766,7	15 338,0	17 122,1
Galice	0,9213514	79 774,9	84 528,2	102 958,8
Madrid	0,4746384	40 620,2	42 567,5	47 519,0
Murcie	0,0527278	4 512,6	4 554,1	5 102,8
La Rioja	0,0332746	2 847,7	2 930,4	3 271,2
C. Valencienne	0,8195630	70 961,6	74 892,4	84 771,2
Total	7,4385450	651 665,9	688 290,0	785 780,8

Source : Ministère de l'Administration territoriale - Madrid.

chaque Communauté. Mais comme il n'est pas simple d'aboutir à des situations rigoureusement équitables, en termes d'avantages comparatifs, les controverses ne sont pas rares.

Les systèmes s'appliquant aux deux Communautés jouissant de droits historiques, Pays basque et Navarre, sont profondément différents

La complexité de ces systèmes est due à ces régime d'exception résultant du maintien des privilèges historiques de provinces « *forales* ». Ces provinces gardent un parlement et un exécutif propres. La Communauté autonome de Navarre (Communauté uniprovinciale) s'identifie à la province tant par son champ géographique que par ses institutions. Dans le Pays basque chacune des trois provinces exerce ses prérogatives financières, c'est-à-dire qu'elles ont, comme la Navarre, le privilège de collecter sur leur territoire la totalité des impôts, y compris ceux qui dans les autres Communautés sont considérés comme « impôts d'Etat non cessibles » (impôts sur le revenu des personnes, sur le bénéfice des sociétés, etc.), à l'exception toutefois des droits de douane et des droits spécifiques de monopole (alcools, etc.) qui vont directement à l'Etat. Les provinces basques rétrocèdent à la Communauté autonome, qui les rassemble, les recettes fiscales alimentant le « budget autonome » et reversent à l'Etat une part des rentrées

fiscales comme contribution aux charges des services assumés par l'Etat dans leur ressort territorial. Cette quote part — que la Navarre paie aussi à l'Etat dans les mêmes formes — est appelée « coupon » (*cupo*) et donne lieu à d'après négociations⁽¹¹⁾. Ce mécanisme est bénéfique pour ces « Communautés d'exception » qui jouissent, grâce à cela, d'une situation financière sensiblement plus confortable que les autres autonomies.

Les financements complémentaires s'attachent également à compenser les inégalités

Quel que soit leur régime financier les Communautés peuvent compléter la gamme de leurs ressources par *le recours à l'emprunt*. La LOFCA (art. 14) fixe les règles qui régissent et limitent ce mode de financement dans le souci de préserver l'équilibre global des finances publiques. Les Communautés autonomes peuvent contracter sans autorisation des emprunts à court terme (moins d'un an) pour couvrir leurs besoins de trésorerie courante. Par contre les crédits obtenus pour une durée supérieure ne peuvent servir qu'à des investissements et les annuités d'amortissements ne doivent pas excéder 25 % des recettes courantes du budget autonome. Les emprunts sur le marché financier extérieur, tout comme l'émission de titres représentatifs de dette publique, sont subordonnés à une autorisation de l'Etat.

Dans la période transitoire qui s'est achevée à la fin de 1986, l'Etat a assuré la couverture des charges des services transférés, opération par opération. Mais depuis que la totalité du système a été mise en place, il n'y a plus d'affectation spécifique des recettes en provenance de l'Etat pour le fonctionnement des services des Communautés. Elles jouissent donc d'une réelle autonomie budgétaire dans le domaine de leurs compétences. A une exception près toutefois, six Communautés ayant pris en charge la totalité des responsabilités en matière d'éducation (Andalousie, Canaries, Catalogne, Galice, Pays basque et Communauté valencienne), l'Etat, pour assurer la pleine gratuité de l'enseignement privé, leur verse des subventions affectées.

Les principes constitutionnels faisant un devoir aux responsables de l'Etat d'agir en faveur de l'égalisation des conditions de vie, un Fonds de compensation interterritorial (*Fondo de Compensación Interterritorial*), créé en application d'une loi organique du 22 septembre 1980 sur le financement des Communautés autonomes, a été mis en place par loi du 31 mars 1984. Par son intermédiaire, l'Etat peut accorder des subventions affectées à des projets d'investissement choisis conjointement par l'Etat et chaque Communauté autonome. Il peut s'agir de projets « de caractère local, intercommunal (*comarcal*) provincial ou régional », concernant des infrastructures, des travaux publics, des irri-

(11) Le régime basque est fixé par un accord (*Concierto*) prévu dans la loi organique 3/1979 du 18 décembre 1979 approuvant le statut du Pays basque, et précisé par la loi 12/1981 du 13 mai 1981 approuvant le « *Concierto económico* » avec la Communauté autonome du Pays basque. Le régime navarrais découle de la loi organique 13/1982 et du 10 août 1982 de réintégration et amélioration du régime d'exception (*Regimen Foral*) de Navarre, prévoyant le maintien du système traditionnel de conventionnement économique (*convenio económico*).

gations, l'aménagement du territoire, des équipements collectifs et des logements, l'amélioration de l'habitat rural, les moyens de transport et de communication, tous investissements qui doivent « contribuer à réduire les différences de revenus et de richesse entre habitants d'entités territoriales différentes ». Les ressources du FCI doivent être chaque année égales à au moins 30 % de l'investissement public inscrit au budget général de l'Etat. Le FCI a disposé de 117,5 milliards de pesetas en 1987. Il recevra 145,17 milliards en 1988.

L'importance de la subvention globale versée à chaque Communauté doit être inversement proportionnelle au niveau de développement de celle-ci apprécié selon des critères très précis (voir encadré 2).

2. Critères de répartition des ressources du Fonds de compensation interterritorial

(Loi du 31 mars 1984, art. 4 et 5)

Le Fonds de compensation interterritorial est réparti selon les critères suivants :

1. Toutes les Communautés autonomes en sont bénéficiaires.

2. Le Fonds consacrera ses ressources aux diverses Communautés selon les critères et pondération ci-après :

a) 70 % sont répartis de manière inversement proportionnelle au *revenu par habitant* de chaque territoire (en prenant comme base de répartition : la population de chaque Communauté multipliée par le rapport entre le revenu communautaire le plus bas et celui de la Communauté considérée).

b) 20 % sont répartis de façon proportionnelle au *solde migratoire* de chaque Communauté (moyenne pour les dix dernières années du solde migratoire interne + l'émigration extérieure). Si l'immigration l'emporte sur l'émigration, la valeur de référence sera zéro et la Communauté n'aura aucune part à la répartition des 20 %.

c) 5 % sont répartis proportionnellement au *chômage* (selon la différence entre le taux de chômage existant dans chaque Communauté et la moyenne nationale). Si le chômage est inférieur à la moyenne, la valeur de référence est zéro.

d) 5 % sont répartis proportionnellement à la *superficie* de chaque Communauté.

e) Le *fait insulaire* ainsi que la situation de Ceuta et Melilla donnent lieu à une majoration des sommes ci-dessus de 5 % plus 1 % par multiple de 50 kilomètres séparant Madrid de la capitale de ces territoires. Le montant de ces majorations sera déduit de ce qui est alloué aux autres territoires.

Ces pondérations seront révisées tous les cinq ans.

Toutes les Communautés autonomes sont dans l'obligation d'élaborer un *programme de développement régional*.

Pour établir une méthodologie commune à tous les programmes de développement, pour évaluer les critères de distribution des ressources du FCI et pour coordonner les politiques d'investissement et de financement, un Conseil de politique fiscale et financière des Communautés autonomes (*Consejo de política fiscal y financiera de las Comunidades autónomas*) a été institué, qui est composé du ministre de l'Economie et des finances, du ministre de l'Administration territoriale du gouvernement central, ainsi que des conseillers pour les Finances de chaque Communauté autonome.

2. Participation des Communautés autonomes au FCI en 1987 et en 1988

Le développement régional bénéficie aussi d'aides extérieures : celles du Fonds européen de développement, FEDER, et de la Banque européenne d'investissement (BEI). Créé par la Communauté économique européenne en 1975, le FEDER avait comme objectif initial de contribuer aux programmes d'investissements des régions les plus attardées des pays européens. Mais la crise a contraint nombre d'Etats à mener dans des conditions très souvent difficiles des politiques de

reconversion dans des régions industrielles. Les sollicitations qui s'adressent au FEDER invoquent ces deux types de situations. Malgré les difficultés d'harmonisation de la politique communautaire un nouveau règlement du FEDER a accru depuis 1985 ses moyens et son efficacité. L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE donne encore plus d'acuité à cette question. L'une et l'autre rencontrent de difficiles problèmes de reconversion industrielle, mais ont aussi, et peut-être plus encore, des zones attardées. Les débats entre les Douze à Copenhague en décembre 1987 ont permis d'inscrire parmi les priorités les efforts à consentir pour le rééquilibrage géographique du développement au sein de la Communauté, mais les solutions n'ont pas encore été arrêtées.

Dans le cadre des procédures en vigueur et des moyens disponibles les régions espagnoles ont bénéficié de financements du FEDER venant s'ajouter à ceux du FCI espagnol. En 1987 le FEDER a attribué à l'Espagne 27,1 milliards de pesetas, répartis entre neuf Communautés autonomes (dont 10,7 milliards pour la seule Andalousie). La Banque européenne d'investissement (BEI) est intervenue aussi au bénéfice des Communautés autonomes espagnoles pour des projets spécifiques.

La dynamique économique et sociale des Communautés autonomes, force ou faiblesse de l'Espagne dans l'Europe ?

L'Espagne des autonomies interpelle et parfois déconcerte la Communauté européenne et les pays qui en sont membres par son architecture originale et complexe, ses déséquilibres, ses dynamismes, et son appétit de modernité s'alliant au culte des identités historiques.

Identités culturelles et sociales : jusqu'où peut-on être Espagnol dans la différence ?

Nous avons mesuré le poids de l'Histoire qui a modelé les différents visages de l'Espagne contemporaine. La mémoire ainsi constituée, liée à la spécificité d'espaces géographiques très caractérisés, a forgé des identités fortement marquées. Cette conscience d'une identité et d'un enracinement dans une « terre » (au sens où l'on emploie ce mot en espagnol : *tierra*, c'est-à-dire lieu d'origine d'où chaque être humain tire son caractère propre) contribue de manière décisive à fonder l'appartenance à une « Communauté », une « région » sur laquelle on estime avoir un certain « droit de gestion ».

Mais se pose alors un problème liminaire : si l'identité culturelle fonde la personnalité morale de communautés sociales, peut-on relier toutes les Communautés autonomes à de tels espaces écologiques où une identité culturelle serait largement ressentie ?

La revendication autonome s'est beaucoup appuyée sur cette conscience d'identité. La langue en était souvent le symbole et aussi l'outil puisqu'elle permettait de communiquer, en même temps que de délimiter. Une identité historique, un espace partagé, l'appartenance à une communauté sociale cimentée par l'usage d'une même langue, tels pouvaient être les fondements d'une « nationalité » (si l'on réserve le terme de nation à une entité plus large). Qu'en est-il en fait ?

Si l'on considère la langue comme « indice d'identité nationalitaire », on constate que dans six Communautés autonomes, on utilise de façon significative une langue différente de l'espagnol commun (castillan) : le catalan en Catalogne, en Pays valencien, aux Baléares, la langue basque (*euskera*) au Pays basque et en Navarre, et la langue galicienne (*gallego*) en Galice. Dans toutes ces régions l'espagnol (castillan) est parlé par la quasi totalité de la population, pour une partie d'entre elle comme langue première et pour l'autre comme langue seconde. C'est là l'effet de l'unification politique menée au long des siècles et de l'unitarisme institutionnel qui a culminé sous le franquisme.

Des enquêtes récentes (1982) analysées par le sociologue et politologue Juan J. Linz ⁽¹²⁾ montrent de sérieuses disparités parmi les Communautés autonomes, tant quant à l'usage des langues qu'à la conscience autonome (ou indépendantiste).

Le cas le plus clair est celui de la Galice, qui dispose d'un espace géographique et culturel homogène. Le *gallego* est parlé par 90 % de la population, mais en acceptant le bilinguisme hispano-galicien. La volonté d'autonomie est très claire, comme celle d'un rééquilibrage au bénéfice du *gallego*, dans les institutions ; cependant il n'y a aucune volonté séparatiste. Dans cette région l'autonomisme culturel semble primer sur l'autogestion de l'économie.

Les choses sont plus complexes en régions de cultures catalane et basque. En Catalogne le catalan est compris par plus de 90 % de la population, ce qui exprime une identité historique très forte, très organisée et très liée au dynamisme économique. La Catalogne aspire un nombre important d'immigrants (1/3 des résidents sont nés hors de la CA) et exerce sur eux une forte pression d'assimilation linguistique. Bien que les Catalans, vigoureusement nationalistes, ne se posent pas comme indépendantistes, ils ont fortement tendance à restreindre la place de la langue espagnole (castillan) considérée comme langue seconde, même si officiellement elle est à égalité de statut avec le catalan. Aussi le gouvernement de la *Generalitat* mène-t-il de considérables actions linguistiques, éducatives et culturelles (46,2 % des dépenses budgétaires de la Communauté en 1987). De plus certains groupes catalans militent en faveur d'une « grande Catalogne » annexant Baléares et Valence, espaces de culture catalane.

Aux Baléares, si le catalan est la langue historique mère, le bilinguisme est généralisé. La situation est comparable en Pays valencien : 70 % des habitants parlent le valencien, dialecte du catalan, et sont bilingues, le reste parlant seulement espagnol. Ces deux Communautés refusent absolument la fusion (et la confusion) avec la Catalogne.

(12) J. J. Linz — De la crisis de un estado unitario al estado de las Autonomías, in F. Fernandez Rodriguez, op. cit., p. 527-672.

Au Pays basque la langue basque (*euskera*) a une position forte, mais moindre que celle du catalan en Catalogne. Seulement 39 % des habitants de la Communauté autonome parlent le basque. Néanmoins la volonté est forte, pour environ 59 % de la population, de donner une place déterminante à l'identité basque, avec un noyau indépendantiste plus limité, mais plus radical. Les tenants de la domination culturelle basque étendent leur revendication à la Navarre, où pourtant l'emprise basque reste très minoritaire et où la conscience d'identité navarraise est très marquée.

Dans les autres Communautés autonomes l'identité culturelle apparaît de force moindre. Toutes pratiquent l'espagnol mais avec des variations dialectales. Certaines sont en « identité croissante ». C'est le cas de l'Andalousie, où la conscience autonome s'alimente particulièrement d'une volonté populaire de développement, contre-coup d'une crise économique et sociale aiguë. D'autres sont en crise d'identité : c'est le cas des deux Castilles, ancien berceau de la nation espagnole, vidées de leur substance par la polarisation sur Madrid autant que par l'exode vers la périphérie. Certaines régions enfin, comme la Rioja, pourraient participer à un espace autonome plus large sans trop se poser de problème d'identité.

Le choc des contradictions économiques régionales : « Espagnes riches » et « Espagnes pauvres »

La configuration des forces et faiblesses des espaces économiques régionaux ne recoupe que partiellement la carte des identités culturelles. Il n'est pas aisé de déterminer avec précision les caractéristiques des économies régionales faute d'un appareil statistique véritablement adapté et performant⁽¹³⁾. A partir des sources statistiques, sous réserve de leur fiabilité, et en les complétant par des informations tirées de la presse économique et de documents récents on peut esquisser une typologie de la situation économique des Communautés autonomes et de leur dynamisme. Une question domine cette problématique : comment évolue, à travers les autonomies, le rapport entre « l'Espagne riche » et « l'Espagne pauvre », selon l'expression de Fuentes Quintana⁽¹⁴⁾ ? Il faudrait dire, plus exactement, entre « les Espagnes riches » et « les Espagnes pauvres ».

a) La restructuration de l'espace économique national par de nouveaux pôles régionaux :

Nous prendrons l'année 1983 comme base de référence. Elle est le point de départ effectif du nouveau système régionalisé. C'est cette

(13) Les deux sources principales, à l'échelon national, sont les travaux de l'Institut national de statistiques (INE) qui a esquissé une première comptabilité économique régionale, sur la base des Communautés autonomes et des provinces, mais qui paraît avec un retard assez important. La livraison n° 4 de *Indicadores estadísticos regionales (una aproximación a la contabilidad regional)*, rapportant les données de 1982 et parue en 1985, a servi de base aux négociations pour le calcul de répartitions du FCI entre les CA. D'autre part le service des études de la Banque de Bilbao publie tous les deux ans un rapport : « *Renta nacional de España y su distribución provincial* ». La dernière livraison concernant 1983 est parue en 1987.

(14) Enrique Fuentes Quintana, ancien ministre des Finances a mesuré les variations de la croissance entre les régions de « l'Espagne riche » et celles de « l'Espagne pauvre », dans une étude réalisée en 1987 pour le compte du FIES (*Fondo de Investigación Económica y Social*) lié aux Caisses d'épargne.

année-là, en effet, que furent élus 13 des 17 parlements des Communautés, les 4 autres ayant été mis en place antérieurement. Les conséquences de l'exercice des nouveaux pouvoirs se font sentir progressivement sur les économies régionales. A partir de 1986 la participation de l'Espagne à la Communauté européenne aura aussi une incidence importante dont, d'ici quatre ou cinq ans, on mesurera les effets à travers les comptes économiques régionaux. On peut d'ores et déjà décrire quelques tendances significatives.

En 1983 l'ordre dans lequel se classaient les Communautés pour ce qui est du PIB apparaît dans le tableau suivant :

3. PIB global au coût des facteurs, par région en 1983

En pourcent du PIB national

1) Catalogne	19,77	7) Galice	5,96	13) Murcie	2,09
2) Madrid	16,37	8) Canaries	3,44	14) Estrémadure	1,60
3) Andalousie	12,24	9) Aragon	3,44	15) Navarre	1,52
4) Valence	10,08	10) Castille-La Manche	3,25	16) Cantabrie	1,39
5) Pays basque	6,55	11) Asturies	2,94	17) Rioja	0,78
6) Castille-Léon	6,11	12) Baléares	2,46		

Source : Banque de Bilbao.

Pour le revenu régional, *per capita*, la hiérarchie diffère sensiblement :

4. Revenu régional per capita 1983

En pourcent de la moyenne nationale

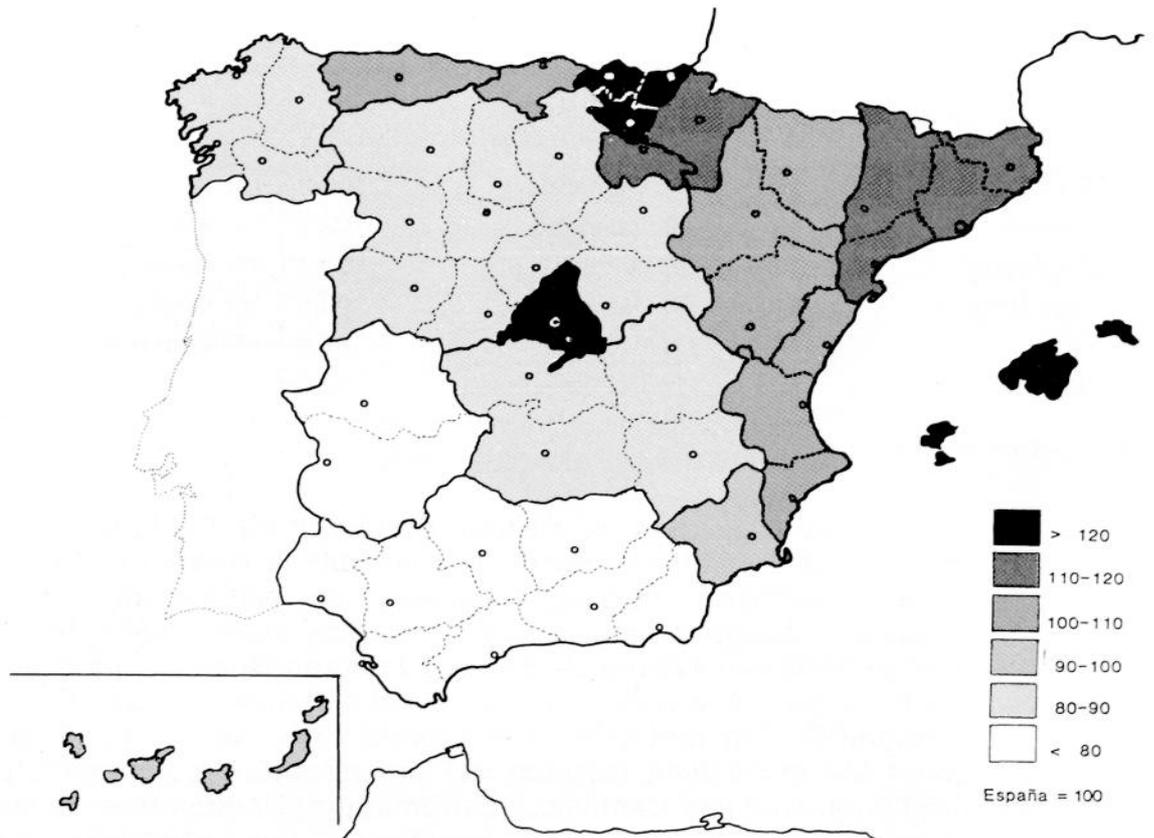
1) Madrid	139,1	7) Cantabrie	108,2	13) Galice	78,8
2) Baléares	137,3	8) Valence	102,5	14) Murcie	76,3
3) Catalogne	124,4	9) Aragon	102,4	15) Andalousie	71,5
4) Pays basque	113,9	10) Asturies	96,6	16) Castille-La Manche	71,0
5) Rioja	112,9	11) Canaries	87,9	17) Estrémadure	58,1
6) Navarre	109,7	12) Castille-Léon	87,0		

Source : Banque de Bilbao.

Si l'on considère le revenu par habitant (tableau 4), « l'Espagne riche » est constituée essentiellement par la partie nord et est, jusqu'à Valence incluse, « l'Espagne pauvre » correspond au sud et à l'ouest jusqu'aux Asturies incluses. La croissance économique, telle que mesurée en 1986 par l'étude de Enrique Fuentes Quintana pour le compte du FIES, a profité davantage aux régions riches qu'aux régions pauvres (tableau 5). Des facteurs conjoncturels il est vrai ont pesé lourd, notamment les mauvaises récoltes qui ont affecté les régions d'agriculture traditionnelles (les Castilles, l'Estremadure, l'Andalousie, la Galice), alors que le tourisme insulaire connaissait une expansion remarquable (Baléares et Canaries).

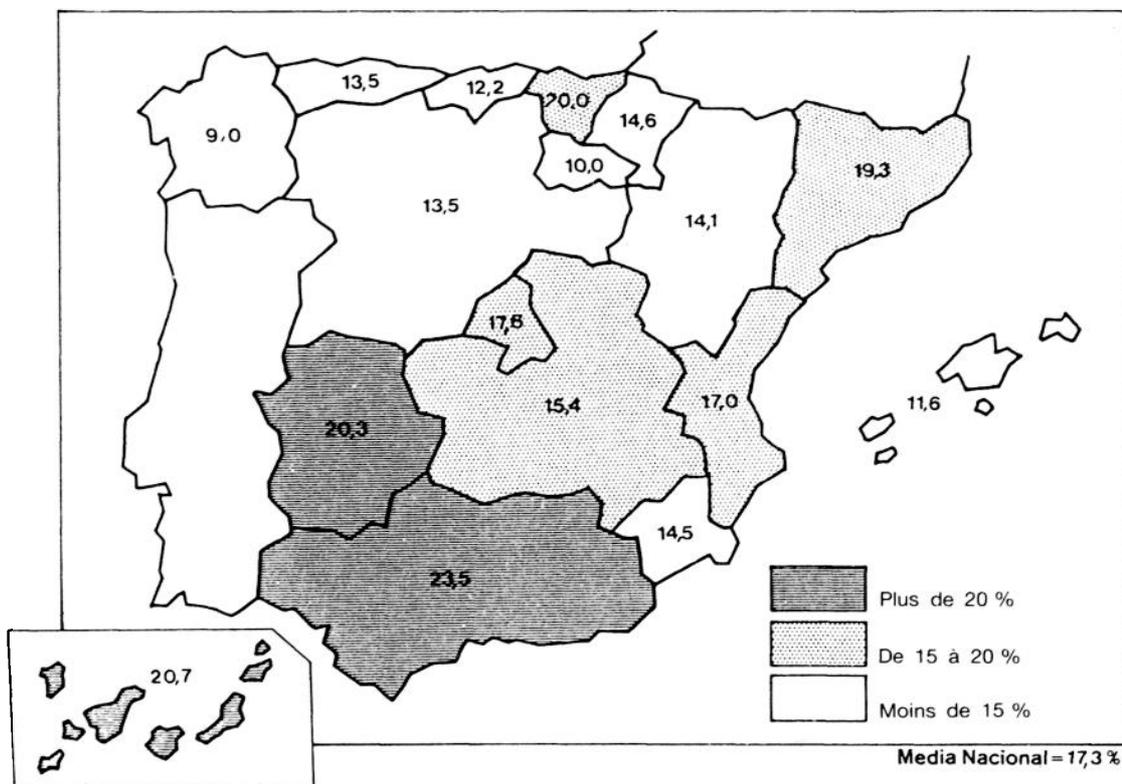


Disparité de la valeur ajoutée brute par habitant - 1982

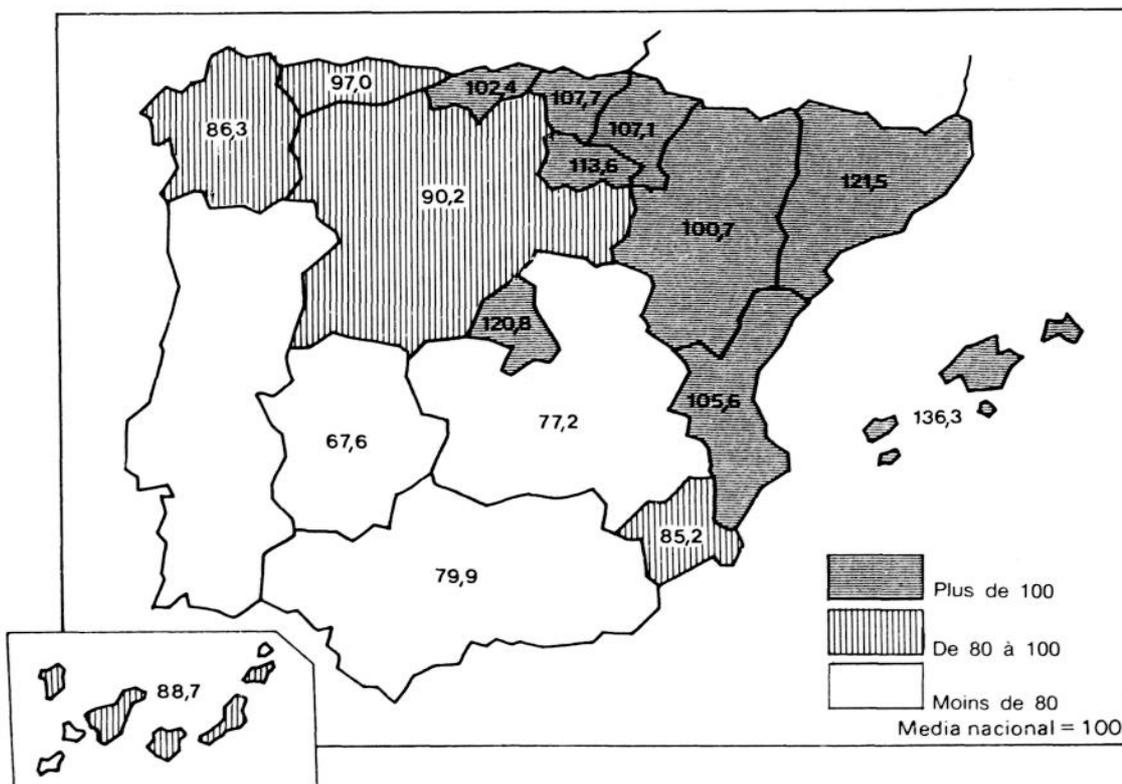


Source : INE : Indicateurs estadísticos regionales, Madrid, 1985.

Taux de chômage par communauté autonome 1983



Revenu familial disponible par habitant 1983
(différences relatives - moyenne Espagne = 100)



Source : Renta Racional de España 1983 y su distribución provincial, Banco de Bilbao.

5. Variation du PIB global et sectoriel par Communauté autonome en 1986

En pourcent par rapport à 1985

Communautés autonomes	PIB global	Agriculture et pêche	Industrie	Construction	Services
Baléares	6,2	2,5	3,3	6,2	6,9
Canaries	5,5	2,3	1,1	8,5	6,0
Valence	4,7	5,1	5,1	8,1	4,1
Aragon	4,1	- 0,4	6,3	6,9	3,5
Madrid	3,9	- 12,8	3,9	7,1	3,8
Catalogne	3,8	- 3,2	4,9	5,6	3,2
Murcie	3,5	1,2	4,4	7,8	3,0
Navarre	3,1	- 0,8	4,5	4,5	4,0
Cantabrie	2,5	1,0	- 1,6	7,3	4,6
La Rioja	2,5	2,7	1,1	6,5	2,8
Andalousie	2,0	- 6,2	1,7	6,2	3,2
Galice	1,9	- 2,6	1,2	3,3	3,1
Pays basque	1,5	- 3,5	0,0	2,9	3,0
Estrémadure	0,8	- 17,8	0,0	7,4	3,6
Castille-Léon	0,4	- 15,1	3,3	4,3	2,5
Castille-La Manche	0,3	- 14,5	3,1	5,7	3,0
Asturies	- 0,4	0,6	- 4,7	3,9	2,6
Total Espagne . . .	3,0	- 5,5	3,1	6,1	3,6

Source : Fondo de Investigación Económica y Social.

Cependant, par delà une conjoncture annuelle, on peut, en mesurant les facteurs de développement à moyen et long terme, tenter d'établir un classement et une appréciation des régions en fonction de leur potentiel économique. On ne prétend pas définir ainsi une prévision rigoureuse. On se propose seulement d'indiquer des tendances susceptibles de variations d'origine interne ou externe.

Si l'on prend en compte le poids économique global de chaque région mesuré par le PIB global (tableau 3), on peut distinguer un *groupe de tête* comprenant la Catalogne, Madrid et l'Andalousie. Ces régions disposent d'un potentiel important. La Catalogne a une économie ancienne, mais animée d'une progression très soutenue, nourrie par une tradition industrielle imprégnant toute la région. Elle développe des technologies avancées, tout en jouant puissamment sur les services. Elle s'appuie sur une mobilisation de ressources financières internes de grande envergure, favorisée par les structures régionales, notamment par les caisses d'épargne. Madrid bénéficie de sa position de siège du pouvoir central, qui a provoqué un afflux d'implantations industrielles et de services sur une espace restreint, mais où se manifeste une certaine saturation, malgré une croissance toujours supérieure à celle du reste de l'Espagne. L'Andalousie est une « terre neuve », en pleine restructuration et modernisation, disposant d'un vaste espace économique où le revenu moyen est faible, mais est susceptible d'une forte croissance. Faute de tissu industriel généralisé, elle s'oriente vers des industries de

6. Superficie, densité de la population et répartition régionale du PIB (par habitant - par km² - par secteur) 1983

Communautés autonomes	Superficie (km ²)	Densité par km ²	PIB par km ² (milliers de pesetas)	PIB par habitant (milliers de pesetas)	PIB relatif par habitant (100 = moyenne Espagne)	PIB régional par secteur (% - 100 = total régional)			
						Agriculture et pêche	Industries	Construction	Services
Andalousie	87 268	75,4	19 262	255,6	71,5	11,8	19,7	8,0	60,5
Aragon	47 669	25,5	9 872	387,6	108,9	7,7	34,4	6,3	51,6
Asturies	10 565	108,2	37 936	350,6	98,8	5,1	40,4	4,9	49,6
Baléares	5 014	136,3	65 846	483,0	138,0	2,8	12,7	7,3	77,2
Canaries	7 273	203,5	64 053	314,8	89,4	6,0	10,7	8,7	74,6
Cantabrie	5 289	99,2	35 902	362,0	101,9	7,1	31,7	5,3	55,9
Castille-La Manche ..	79 226	20,8	5 706	273,7	75,7	17,1	24,5	10,0	48,5
Castille-Léon	94 147	27,6	8 970	325,1	90,4	13,8	27,7	7,0	51,5
Catalogne	31 930	190,9	83 902	439,5	124,7	2,7	36,0	4,6	56,7
Estrémadure	41 602	25,5	5 297	207,7	58,1	13,0	14,8	10,5	61,7
Galice	29 434	96,6	27 871	288,5	80,5	12,4	23,7	8,2	55,7
Madrid	7 995	605,5	274 748	453,8	129,9	0,5	20,7	4,5	74,3
Murcie	11 317	87,5	25 315	289,1	81,0	11,1	23,9	8,0	57,0
Navarre	10 421	49,8	20 017	401,8	112,4	9,5	36,0	5,2	49,3
Pays basque	7 261	299,0	122 695	410,4	116,0	3,0	45,6	4,2	47,2
La Rioja	5 034	51,7	21 623	418,0	115,7	15,7	30,5	6,1	47,7
Valence	23 305	162,1	58 879	363,2	102,6	6,0	28,3	6,7	59,0
Espagne	504 750	76,1	26 980	354,4	100,0	6,5	27,7	6,2	59,6

Source : Banque de Bilbao.

pointe et développe son tourisme. L'agriculture encore en expansion désordonnée y a des atouts très sérieux.

Ces trois régions paraissent bien devoir être les *grands pôles de développement de l'Espagne à l'avenir*, non seulement grâce à leur potentiel, mais à leur poids politique, renforcés pour la Catalogne et l'Andalousie par leurs larges franchises autonomiques. Le choix du gouvernement est de créer un triangle Barcelone-Séville-Madrid, qui ait un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'espace économique espagnol.

Ce choix s'est concrétisé par deux grands projets dont les conséquences commencent à se faire sentir dès maintenant : les Jeux Olympiques de Barcelone et l'Exposition universelle de Séville. Ces deux manifestations se tiendront en 1992, l'année où « l'acte unique » de la Communauté européenne doit prendre effet. Les deux capitales des autonomies concernées par ces projets et les régions qu'elles polarisent vont bénéficier d'efforts d'équipement sans précédent, notamment en voies de communication. L'Andalousie espère y trouver les conditions d'un véritable décollage et les moyens efficaces de lutter contre la plaie du chômage (31 % au début de 1987, à comparer avec les 21 % de la moyenne nationale). La Catalogne souhaite drainer une partie encore plus grande des activités économiques de la Méditerranée occidentale dans une gamme bien diversifiée d'industrie et de services. Madrid, pour se prémunir contre le déclin, devra redéfinir sa vocation. Peut-être retrouvera-t-elle une sérieuse chance en réaffirmant son rôle transcommunautaire en tant qu'épicentre de la péninsule, entre nord et sud, entre est et ouest.

Un deuxième groupe comprend le Pays basque et Valence qui disposent de capacités importantes dans les services financiers et l'industrie lourde. La crise de celle-ci oblige à de douloureuses reconversions industrielles, mais qui invitent à des mutations technologiques tirant parti de l'ouverture vers l'Europe du Nord. Au Pays basque, tout progrès est conditionné par un retour à la paix intérieure, que le récent accord de gouvernement entre le PNV et les Socialistes basques permet peut-être d'espérer.

Valence, « challenger » de la puissante Catalogne, avec un cousinage de culture qu'elle accepte mal, dispose d'atouts considérables, tant pour la petite et moyenne industrie que pour l'agriculture et l'agro-industrie, à la condition que la Communauté européenne lui permette de jouer ses cartes.

Un troisième groupe est constitué par les Communautés de moyenne importance disposant de bases à exploiter, soit en tirant parti d'une situation maritime (Asturies et Cantabrie) pour développer des industries et des entreprises de transport ou communication, soit grâce à des vocations agricoles bien spécifiées (La Rioja, la Navarre, la Galice), soit grâce au tourisme (Galice, Canaries, Baléares). L'Aragon, carrefour de communications terrestres, qui est susceptible d'une sérieuse expansion de son tissu économique déjà diversifié peut être rattaché à ce groupe ainsi que Murcie.

Dans *le quatrième groupe*, on doit situer les deux Castilles et l'Estrémadure. Ce sont les régions qui ont le plus souffert de l'attraction

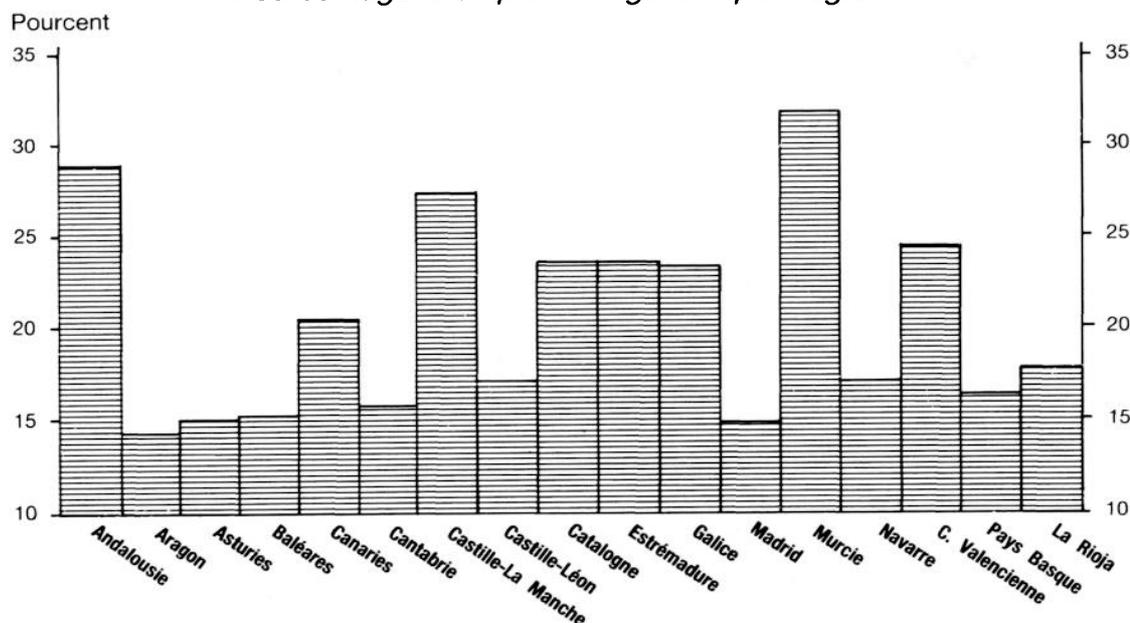
de Madrid et du grand mouvement d'hommes et d'affaires vers les périphéries maritimes. La revitalisation de ces trois Communautés ne peut s'opérer que si l'ensemble de la nation espagnole a la volonté de faire jouer en leur faveur une solidarité par une redistribution des moyens à travers l'espace national afin d'accorder aux moins favorisés la possibilité de trouver une base de développement ⁽¹⁵⁾.

Ces appréciations des situations et dynamiques internes des Communautés espagnoles appellent trois constats :

Les équilibres interrégionaux ne pourront être trouvés que si un plan de *développement des voies de communication* est mené à bien. Il s'agit de mettre fin dans un délai aussi rapproché que possible aux enclavements intérieurs. Ce problème est particulièrement dramatique en Andalousie. Il s'agit aussi de relier l'Espagne à l'Europe par des voies modernes à haute capacité. Les grandes manifestations prévues à Barcelone et Séville en 1992 et l'aide de la Communauté européenne devraient y contribuer de façon marquante.

Le développement économique des régions implique un effort conjoint des Communautés autonomes et du pouvoir central pour faire face à la situation sociale et au chômage. Le transfert aux Communautés autonomes des services de la Sécurité sociale n'est qu'une mesure de pure gestion. C'est une politique systématique de l'emploi qui est nécessaire, s'appuyant sur des engagements très importants en matière de formation et de réforme des systèmes d'éducation. Elle devrait se situer dans la zone des compétences partagées, quand bien même la gestion de l'éducation a été transférée totalement à six des Communautés autonomes. Il faut aussi une meilleure appréciation de la portée

Pourcentage d'emplois irréguliers par région



Source : Información Comercial Española et Centro de Investigaciones Sociológicas (1986).

(15) Je remercie vivement Francis Gutman, ambassadeur de France à Madrid, qui a bien voulu me faire profiter de ses analyses très pénétrantes des différents faciès de l'économie espagnole. J'associe à ces remerciements MM. Hoyois et Garelick qui, une fois de plus, m'ont appuyé de façon inestimable.

et du rôle de l'économie irrégulière (*economía submergida*), inégale selon les régions, qui assure une « régulation d'infortune » à des situations mal maîtrisées et qu'il faudrait faire émerger.

7. Taux régional d'activité et de chômage par sexe - Décembre 1986

Communautés autonomes	Actifs			Chômeurs		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
Andalousie	44,31	68,14	22,05	31,29	29,76	35,72
Aragon	46,28	67,03	26,46	15,26	10,79	26,07
Baléares	48,68	67,89	30,45	16,56	13,37	23,31
Canaries	50,09	69,63	31,76	26,45	22,95	33,66
Cantabrie	46,84	68,16	26,62	18,24	15,81	24,14
Castille-La Manche	43,59	66,63	21,21	15,89	13,82	22,20
Castille-Léon	45,29	65,69	25,32	17,75	14,70	25,49
Catalogne	50,74	69,87	33,20	20,99	17,57	27,59
Com. valencienne	48,54	69,51	29,40	19,24	16,68	24,77
Estrémadure	42,81	67,35	19,56	28,09	28,38	27,15
Galice	52,78	67,96	39,14	13,33	13,67	12,80
Madrid	48,92	69,25	30,91	18,63	16,82	22,22
Murcie	46,92	67,29	28,43	20,64	16,97	28,52
Navarre	48,50	70,27	27,24	18,32	14,76	27,29
Pays basque	49,82	71,18	29,65	23,51	20,19	31,03
Principauté Asturies	47,34	65,06	31,54	19,65	15,65	27,02
Rioja	45,68	69,03	23,23	14,58	12,53	20,43
Total	47,86	68,50	28,74	21,17	18,98	25,99

Source : INE - Enquête sur la Population active - octobre-décembre 1986.

La bonne gestion d'un système économique complexe appelle une politique et une *pratique des financements publics bien ajustée*. Nous avons décrit les mécanismes de mobilisation des ressources financières au service des autonomies, tant pour les budgets de fonctionnement que pour l'investissement public. La tendance constatée en 1987 et 1988 est à un gonflement des dépenses des collectivités territoriales des autonomies. Non seulement ces dépenses tendent à assurer un meilleur fonctionnement des administrations décentralisées, mais elles résultent d'interventions économiques importantes, sous forme de prises de participation des gouvernements régionaux ou d'institutions contrôlées par eux dans des firmes en difficultés. Or un déséquilibre est à craindre entre les ressources effectives fournies par l'Etat aux Communautés ou recouvrées directement par celles-ci et des dépenses croissantes. Faute d'une coordination et d'un contrôle rigoureux, l'endettement de l'Etat déjà très lourd, ou celui des autonomies risque de s'accroître dangereusement.

L'équilibre des pouvoirs : l'unité nationale et l'inavouable chemin du fédéralisme

Comment peut-on interpréter aujourd'hui le rapport de pouvoir entre les institutions centrales, gouvernement et parlement, et les institutions « autonomiques » ? Cette question ouvre un double débat : institutionnel et politique.

Le débat institutionnel :

Le texte de la Constitution énonce des principes et définit des choix institutionnels. Les principes affirment l'autonomie dans la solidarité et dans l'unité nationale. L'unité de l'Etat est posée comme intangible. Mais dès qu'il y a exercice de pouvoirs publics par des entités secondaires, même si les entités secondaires traitent de « leurs propres affaires », le pouvoir central n'est plus seul à légiférer et exécuter. Y-a-t-il là fissure de l'Etat ou complémentarité respectueuse de son unité ?

Déjà sous la Seconde République, bien que les pouvoirs des autonomies aient été prévus très larges, on récusait le terme de « fédéral » et préférait employer l'expression, quelque peu énigmatique, d'Etat « intégral ».

Il existe en fait dans le système espagnol actuel, une double logique et une double dynamique institutionnelles. On ne peut nier la présence d'une « logique fédérative » ou « fédéralisante ». C'est elle qui s'applique aux quatre Communautés de « plein exercice » : Catalogne, Pays basque, Galice, Andalousie. La Navarre et la Communauté valencienne n'en sont pas loin. Ces Communautés disposent en effet, d'un parlement élu au suffrage universel, d'un président et d'un gouvernement responsables devant ce parlement, de pouvoirs législatifs et exécutifs étendus, tout autant que dans nombre d'Etats fédéraux existants. La dynamique les porte à exercer tout le pouvoir que leur octroie la Constitution, mais rien que ce pouvoir, donc en excluant la sécession (même au Pays basque pour ce qui est de la majorité politique en place).

Parmi les autres Communautés, à compétence moindre, on doit distinguer deux catégories. La première est celle des Communautés qui se sentent une personnalité suffisante pour exercer une autonomie de gestion susceptible de s'étendre, sans prétendre pourtant, faute de conscience historique ou de moyens économiques et financiers, aux prérogatives du groupe précédent : la Cantabrie, les Asturies, l'Aragon en sont des exemples. La seconde est celle des régions — par exemple les Castilles — qui ne manifestent pas de personnalité capable d'exprimer une aspiration nationalitaire et dont les contours ne sont pas adaptés à une gestion autonome. Ces régions-là relèvent d'une autre logique : celle de la décentralisation, dont la dynamique n'est pas « fédéralisante ».

La difficulté qu'il y a à caractériser le système espagnol tient à ce qu'il comprend des entités régionales de type fédératif sans fédération et des collectivités régionales décentralisées qui disposent de franchises plus larges que celles admises ordinairement dans une décentralisation.

Ainsi l'Espagne n'est pas une fédération effective, mais une fédération potentielle. Elle ne paraît pas pouvoir aller beaucoup au-delà de la situation présente sans risquer une rupture nationale, qui ne semble, en aucune façon prévisible. Une « véritable » fédération exigerait une égalité de statut et de responsabilité de toutes les entités ayant entre elles un lien fédéral. Il est donc probable que le système espagnol restera longtemps encore une mécanique à plusieurs combinaisons institutionnelles et à plusieurs vitesses. Cela est à la fois source de richesse et de difficultés. Source de richesse, car chacune des composantes de la nation espagnole a les moyens d'exprimer à sa manière son identité, en marquant sa différence, dans un ensemble qui a vocation à la complémentarité. Source de difficultés, car ce système repose sur des procédures complexes, difficiles à coordonner et à harmoniser : les responsabilités culturelles, économiques et politiques y sont souvent distordues. Le citoyen espagnol doit subir les modulations de ses appartenances contrastées.

Le débat politique :

En dépit de la complexité institutionnelle, il y a un consensus de base entre la plupart des formations politiques espagnoles, encore qu'il ne soit pas totalement à l'abri de divergences ou de fluctuations politiques. Il faut mettre à part les partis nationalistes ou indépendantistes basques, qui remettent en cause la règle du jeu ou même, pour ce qui est des plus extrémistes, veulent la détruire. Le Parti socialiste catalan, minoritaire il est vrai, affirme fortement ses options fédéralistes. Enfin certaines pratiques des partis au pouvoir vont parfois au-delà du cadre admis, notamment lors des relations avec des partenaires extérieurs. On a pu ainsi observer la stratégie du Japon tendant à faire de la Catalogne sa base principale de pénétration dans les pays de la Méditerranée occidentale. Il a noué avec le pouvoir catalan des relations économiques directes, qui ont conduit le gouvernement central à prendre des contre-mesures, par exemple pour la participation au capital d'organismes bancaires.

A vrai dire le PSOE lui-même avait des positions plus proches du fédéralisme avant son accession au pouvoir. Il n'en reste pas moins que le consensus politique dominant est actuellement assez clair et assez ferme pour que l'on ne mette pas en doute la légitimité ou la pertinence d'un système qui suscite, au contraire, une certaine admiration du fait de son réalisme et de sa créativité. Ces deux qualités sont particulièrement précieuses pour des artisans de la construction européenne.

La dynamique régionale espagnole et l'Europe

C'est par référence à l'Europe qu'il faut surtout comprendre et évaluer cette politique des autonomies espagnoles. La Communauté européenne s'est en effet intéressée au problème des régions dès la mise en œuvre du traité de Rome. A Bruxelles, en 1961, une conférence sur les économies régionales s'était attachée à établir une typologie des

différentes entités territoriales constitutives des Etats membres de la Communauté. On avait ainsi distingué trois types d'entités, représentant trois niveaux :

1) Les Régions communautaires européennes (RCE), entités infra nationales du niveau le plus large, en général groupe de régions ou grandes régions ;

2) Les Unités administratives de base (UAB), régions moyennes ;

3) Les subdivisions des UAB.

Les régions espagnoles appartiennent aux catégories 1 et 2, compte tenu des disparités signalées précédemment ⁽¹⁶⁾. En tout état de cause, elles bénéficient des appuis communautaires européens, notamment à travers le FEDER, mais l'essentiel n'est probablement pas là. Le plus important est qu'une dynamique inter-régionale s'esquisse et déjà se développe à travers les frontières des Etats. On a parfois reproché à Bruxelles de jouer « les régions contre les Etats ». Toujours est-il que les régions espagnoles les plus dynamiques sont déjà entrées dans ce processus de communication et de coopération transnational appelé à se développer dans la voie de « l'acte unique de 1992 ». Déjà la Catalogne a établi des liens avec les régions du « grand Sud-Ouest » français, de même que la Cantabrie avec la Haute-Normandie.

Ces perspectives devraient inciter les chefs d'entreprises espagnols et français désireux d'investir et de s'implanter dans le pays voisin à considérer les chances offertes pas une France des régions et une Espagne des autonomies.

(16) Outre ces disparités, les Canaries, ainsi que Ceuta et Melilla ont un régime d'exception vis-à-vis de la Communauté européenne, préservant leur statut de zone franche sur le plan douanier et touchant également le système fiscal et les problèmes agricoles.

Références bibliographiques

- ALVAREZ LLANO (Roberto), Evolución de la estructura económica regional de España en la historia : una aproximación. In *Situación 1986/1* — Banco de Bilbao.
- ALZAGA VILLAAMIL (Oscar), La Constitución española de 1978, Madrid, Ed. del Foro, 1978.
- BANCO DE BILBAO, Servicio de Estudios — *Renta nacional de España y su distribución provincial 1983* — Bilbao 1986.
- CLAVERO AREVALO (Manuel), *España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1983.
- COLIN (Roland) Espagne : La recherche d'un nouveau développement grâce à la dynamique européenne in *Observations et diagnostics économiques*, Revue de l'OFCE n° 20, juillet 1987.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ (Fernando) (Coord.) et al., *La España de las Autonomías*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración local 1985.
- FERNANDO BADIA (Juan), *Federalismo y Regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- GAMIR (Luis) (Coord.), *Política económica de España*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- GIL ROBLES (Jose Maria), La aventura de las autonomías, Madrid, Ed. Rialp, 1980.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA — *Indicadores estadísticos regionales (una aproximación a la contabilidad regional)* n° 4, INE, Madrid 1985.
- KOURLIANDSKY (J. J.), Une grave crise d'identité. In *Le Monde Diplomatique*, mars 1985.
- KOURLIANDSKY (J. J.), Espagne : dix ans de démocratie. *Problèmes politiques et sociaux* n° 535, 2 mai 1986, Paris, La documentation française.
- LAVROFF (Dimitri-Georges), *Les Institutions politiques de l'Espagne*. Paris, La documentation française, 1981.
- LEGUINA VILLA (Jesus), *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, Tecnos, 1984.
- MARQUES DE LOZOYA, *Historia de España*, Madrid, Salvat, 1967.
- RODRIGUEZ SAIZ (L.), MARTIN PLIEGO (J.), PAREJO GAMIR (J. A.), ALMOGERA GOMEZ (A.), *Política económica regional*, Madrid, Alianza Editorial 1986.
- SIMON DE TOBALINA (Juan Luis), *El Estado autonómico y sus matices federales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1981.
- TAMAMES (Ramon), *Introduction à l'économie espagnole*, Paris, SEDES, 1987.