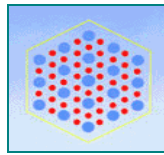


Association de Science Régionale De Langue Française



XLème Colloque de l'ASRDLF

Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen. Les politiques régionales à l'épreuve des faits

Bruxelles – 1, 2 et 3 Septembre 2004

Sur quel statut institutionnel des régions faut-il adosser les politiques régionales?

Jean-Michel JOSSELIN

Université de Rennes 1 et CREM CNRS 6211

jean-michel.josselin@univ-rennes1.fr

et

Alain MARCIANO

Université de Reims, OMI-EDJ et GREQAM CNRS 6579

a.marciano@wanadoo.fr

Résumé : Les régions de l'Union Européenne ne disposent pas d'un statut institutionnel unique à partir duquel pourraient s'élaborer des politiques régionales communes. L'article propose à partir d'un modèle d'économie spatiale les définitions de plusieurs formes de régions. A partir de cette approche microéconomique, il discute ensuite du statut constitutionnel pertinent pour chacune de ces formes. On montre enfin comment peuvent s'articuler à partir de la région les diverses formes de la subsidiarité, ce qui ne va pas sans questionner le statut des états membres, intermédiaire entre l'échelon régional et l'échelon communautaire. (18 août 2004)

Mots clés : régions, Union Européenne, subsidiarité, Hotelling, économie politique constitutionnelle, fédéralisme

Classification : H11 - H30 - K10 - R10

SUR QUEL STATUT INSTITUTIONNEL DES REGIONS FAUT-IL ADOSSER LES POLITIQUES REGIONALES?

INTRODUCTION

La question de la mise en œuvre et de l'efficacité des politiques régionales dans une Union Européenne élargie, à l'évidence d'une importance cruciale, doit nécessairement s'enrichir d'une autre interrogation, qui pour venir en amont de la précédente n'en est pas moins essentielle : Quel statut constitutionnel donner aux régions d'Europe ? Il s'agit ainsi, entre autres problèmes, de comprendre les prérogatives dont doivent être dotées les régions, la manière dont ces prérogatives vont s'articuler avec les responsabilités des échelons national et supranational mais aussi la nécessité de faire la différence entre régions centrales et régions périphériques. Ce n'est donc, tel est le point de départ de notre analyse, qu'après avoir posé ces questions institutionnelles qu'on pourra véritablement juger de la pertinence des politiques régionales. Autrement dit, si l'action économique (au sens large) des régions doit poursuivre son essor, il est essentiel de comprendre avant tout la formation des règles du jeu institutionnel dans lequel va s'inscrire cette action régionale. Ainsi, la question du statut constitutionnel des régions ne pourra plus être longtemps éludée.

Pourtant, cette interrogation, bien que déjà prise en considération par la sphère politique lorsqu'elle évoque la « République territoriale » (Sénat, 2002), reste peu analysée par une science régionale qui accorde peu d'importance à l'économie politique des institutions. Ceci est d'autant plus paradoxal que l'utilisation des outils de la microéconomie spatiale peut se révéler fructueuse pour aborder ces problématiques. En effet, ils donnent la possibilité d'une modélisation économique dans laquelle l'espace est explicitement pris en compte. Dans cette perspective, le cadre analytique proposé par Hotelling (1929) s'avère particulièrement riche : il permet de mener une réflexion conjointe sur la dimension spatiale des gouvernements et sur leur organisation constitutionnelle. Cette possible fertilisation croisée entre deux champs d'analyse, l'économie constitutionnelle et l'économie spatiale, a été largement, même si relativement tardivement, reconnue : Au travers des travaux pionniers de Friedman (1977) et Blum et Dudley (1991), jusqu'à ceux de Wittman (1998) ou Alesina et Spolaore (1997, 2003), l'« économie spatiale constitutionnelle » s'est bien établie. C'est ce cadre théorique que nous utilisons afin d'évaluer la pertinence et les formes possibles d'un statut constitutionnel pour les régions d'Europe. Notre contribution est double. Premièrement, nous élargissons les modèles évoqués ci-dessus pour permettre de donner plusieurs définitions des régions et, deuxièmement, nous appliquons ce cadre d'analyse au cas de l'Union Européenne.

L'article s'organise comme suit. La première partie adopte la perspective de l'économie spatiale afin de définir les régions et leurs liens avec les états. La seconde partie s'appuie sur les résultats obtenus auparavant pour en discuter le statut institutionnel au regard des diverses acceptions de la subsidiarité. Un dernier développement propose quelques éléments de conclusion et d'ouverture.

I. ETATS ET REGIONS DANS UN MODELE D'ECONOMIE SPATIALE CONSTITUTIONNELLE

L'utilisation d'un modèle spatial à la Hotelling permet de représenter le processus de formation d'un état unitaire (1). Il fournit aussi le cadre analytique grâce auquel il sera possible de proposer et de discuter les différentes définitions possibles d'une région (2).

1. La formation d'un état unitaire comme entreprise constitutionnelle dans un modèle spatial

La formation d'un état sur une ligne d'Hotelling peut s'analyser comme une *entreprise* constitutionnelle. Le raisonnement donc consiste à supposer l'existence d'entrepreneurs qui décident de former et maintenir un état sur un segment de la ligne d'Hotelling. Ces entrepreneurs prennent d'abord en considération les coûts que leur impose cet état (1.1) puis les bénéfices que leur rapportent les individus qui en deviennent les citoyens. La citoyenneté est alors analysée comme le résultat d'un calcul coût-avantage privé mené par les individus présents sur cette ligne (1.2). La confrontation des gains et des coûts pour l'entrepreneur permet de déterminer simultanément l'étendue de son territoire et de ses prérogatives constitutionnelles (1.3).

1.1. Principe de l'entreprise constitutionnelle dans un modèle spatial

L'entrepreneur constitutionnel propose aux individus situés sur la ligne d'Hotelling d'acquérir un bien public que l'on peut désigner, à la suite d'Alesina et Spolaore (1997), comme le « gouvernement ». Ce bien prend la forme d'un panier de services administratifs, judiciaires, économiques et de politiques publiques (Alesina et Spolaore, 1997 : 1030). De manière plus large, et complémentaire, la mise en œuvre du gouvernement (éducation, défense, système judiciaire, etc.) représente la dimension matérielle de l'offre d'un discours et des symboles d'identité qui donneront aux individus qui y adhèrent un sentiment de cohésion sociale autour duquel se construira la nation (Imbeau, 2003). Par conséquent, la modélisation proposée permet d'associer des dimensions symboliques aux aspects matériels de la production de ce service collectif fourni par l'entrepreneur.

Ce bien public est local au sens où il est associé à une localisation ponctuelle sur la ligne d'Hotelling, par exemple sous la forme d'une capitale $J \in [0,1]$. La localisation de J peut être considérée comme endogène ou comme exogène. Le premier cas correspond à une perspective normative qui autorise le calcul d'un optimum sur l'intégralité du segment $[0,1]$ (cf., par exemple, Alesina et Spolaore, 1997). Cependant, le calcul (idéal) du « nombre optimal d'états » manque de tenir compte des réalités historiques qui contraignent l'action des entrepreneurs constitutionnels. C'est pourquoi nous privilégierons une approche positive, cohérente avec la formation des états dans l'histoire, et ferons l'hypothèse d'une localisation exogène de la capitale J .

Une fois la capitale choisie et localisée, l'entrepreneur va construire un état qu'il devra faire fonctionner. Cela suppose donc des coûts liés à la production du bien public évoqué plus haut. Ces coûts recouvrent la mise en œuvre des différents services administratifs produits, y compris la coercition légale associée à l'exercice de tout pouvoir constitué. On

peut donc considérer, en d'autres termes, que l'entrepreneur fait face à des coûts de contrôle de l'état créé. Présents chez Blum et Dudley (1991), absents chez Alesina et Spolaore (1997, note 7), les coûts de contrôle jouent historiquement un rôle important (Dudley, 1990). Nous faisons l'hypothèse que ces se traduisent par une fonction de coût qui dépend de la technologie dont dispose l'entrepreneur. Plus précisément, la technologie de contrôle de l'état est représentée ici par la fonction de coût moyen $c(r)$, $c' > 0$, $c'' \geq 0$ où $2r$ représente l'étendue du territoire contrôlé de part et d'autre de J .

Face à la contrainte que représentent les coûts de contrôle du territoire sur lequel se situe l'état, l'entrepreneur tente de développer autant que faire se peut les prérogatives publiques. Il doit cependant tenir compte des comportements des individus confrontés au programme qu'il propose.

1.2. De l'individu au citoyen : l'adhésion au programme de l'entreprise constitutionnelle

La localisation des individus $i \in [0,1]$ dans l'espace peut soit représenter leur distance physique par rapport au bien fourni, soit, lorsque la ligne d'Hotelling représente un espace de préférences, exprimer la distance idéologique qui les sépare du discours proposé par l'entrepreneur. La répartition des individus sur le segment est supposée uniforme. L'utilité individuelle peut s'écrire, en reprenant la formalisation d'Alesina et Spolaore (1997)

$$(1) \quad u_i = g(1 - al_i) + y - t_i$$

où $l_i = |J - i|$, g et a sont des paramètres, y est le revenu individuel exogène et t_i la cotisation au club dirigé par l'entrepreneur. Cette variable peut correspondre à un transfert de revenu vers l'état ou au renoncement à des droits naturels délégués sous forme de prérogatives constitutionnelles. Dans le deuxième cas, alors $t_i = t \forall i$ dans la mesure où les provisions constitutionnelles sont censées s'appliquer uniformément à tous les citoyens (on peut également envisager que t soit un impôt forfaitaire).

De la fonction d'utilité précédente on tire la disposition individuelle à adhérer au programme constitutionnel proposé. Il suffit pour cela de considérer $g > 0$ comme les services collectifs fournis par l'état ou plus généralement comme l'identité nationale qu'il propose, ainsi que $0 < a < 1$. Cette restriction sur le paramètre a exprime alors la réduction de l'utilité marginale des services collectifs lorsque l'état est à une distance $l_i > 0$ du point idéal de l'individu. Pour une valeur donnée de t_i , la disposition individuelle à adhérer à l'état s'écrit alors

$$(2) \quad v(l_i) = u_i(g, y - t_i) - u_i(0, y) = g(1 - al_i) - t_i, \quad v'(\cdot) < 0, v'' \leq 0$$

L'entrepreneur constitutionnel doit tenir compte tant de ces « dispositions à payer » que des coûts de contrôle du territoire lorsqu'il va construire son état.

1.3. La taille optimale de l'état : un « calcul du consentement » sur la ligne d'Hotelling

La taille de l'état ou l'étendue des prérogatives publiques de l'entrepreneur constitutionnel dépendent de l'objectif que celui-ci choisit : maximiser le surplus total sur son territoire ou se comporter en monopoleur.

Dans le premier cas (Josselin et Marciano, 1999), l'entrepreneur constitutionnel résout le programme

$$(3) \max_r 2 \int_0^r (v(u) - t) du + 2 \left[\int_0^r t du - rc(r) \right]$$

où sont détaillés successivement le surplus des citoyens et le surplus de l'entrepreneur. Le programme s'écrit encore

$$(4) \max_r \int_0^r v(u) du - rc(r)$$

La condition du premier ordre donne

$$(5) v(r^*) = c(r^*) + r^* c'(r^*)$$

Le territoire $2r^* = 2|J - j^*|$ couvert est donc tel que la disposition à adhérer à la frontière, représentée de part et d'autre de J par l'individu noté j^* à gauche de J et $j^{*'} à droite, est égale au coût marginal de contrôle de ce territoire. Quant à l'étendue des prérogatives constitutionnelles, elle est telle que$

$$(6) t^* = v(r^*)$$

De manière alternative, sous l'hypothèse qu'il ne fait face à aucun concurrent sur la partie du segment qu'il a choisie, l'entrepreneur constitutionnel peut envisager un second objectif : se comporter en monopoliste (Blum et Dudley, 1991). Il maximise alors son pouvoir discrétionnaire en résolvant le programme

$$(7) \max_r 2r(v(r) - c(r))$$

La condition du premier ordre s'écrit cette fois-ci

$$(8) \tilde{r} v'(\tilde{r}) + v(\tilde{r}) = c(\tilde{r}) + \tilde{r} c'(\tilde{r})$$

Le territoire $2\tilde{r} = 2|J - \tilde{j}|$ est désormais tel que la disposition marginale à adhérer de l'individu frontière \tilde{j} ou \tilde{j}' est égale au coût marginal de contrôle.

En comparant les équations (5) et (8), on voit que $\tilde{r} < r$ tandis que $\tilde{t} = v(\tilde{r}) > t^*$, ceci pour une même quantité de bien public fournie. Ainsi, un gouvernement qui souhaite maximiser le surplus collectif sur son territoire couvre une étendue plus importante mais dispose de moins de prérogatives : son pouvoir discrétionnaire $[t(r) - c(r)]$ diminue d'autant. Ce dernier est constitué de l'ensemble des prérogatives qui excèdent celles qui sont nécessaires à l'exercice du contrôle du territoire. La discrétion ne signifie pas bien sûr ici l'arbitraire. Au-delà des coûts de contrôle associés à la nature nécessairement coercitive du pouvoir, l'état développe un ensemble d'intrusions dans les droits naturels des individus à partir desquels il constitue l'identité commune et la cohésion collective. D'ailleurs, tous les individus qui adhèrent à l'état en retirent par construction un surplus positif. Seuls les individus frontières sont indifférents entre la participation à l'état et une situation d'ordre spontané.

On voit bien à l'issue des développements précédents combien sont mêlées les dimensions spatiale et constitutionnelle de la formation d'un état. Le calcul du consentement sur la ligne d'Hotelling fait apparaître combien les individus doivent aménager leurs convictions personnelles (représentées par le point idéal de leur localisation) pour adhérer à l'état. Celui-ci leur fera bénéficier d'une cohésion sociale par ailleurs maintenue au prix de coûts de contrôle croissant avec la distance. La conjonction de ces coûts et des prérogatives publiques dont l'étendue décroît avec l'éloignement définit la taille de l'état. L'objectif est maintenant de réfléchir aux diverses définitions possibles d'une région à partir de ce modèle.

2. Formation d'une région

Le modèle de formation de l'état et de la cohésion collective évoqué précédemment s'appuie sur une formalisation de l'espace spécifique dont il convient d'évoquer en préalable les propriétés et les limites (2.1). A partir de ce cadre, deux acceptions de la région peuvent prendre forme dans le modèle. Dans le premier cas, il existe un seul entrepreneur constitutionnel qui ne fait face à aucune contrainte sur l'espace disponible (2.2). Dans le second cas, plusieurs états se développent et il y a éventuellement contrainte de rareté et concurrence spatiale (2.3).

2.1. Géographie et préférences : propriétés et limites du modèle

La ligne d'Hotelling est généralement utilisée de manière métaphorique comme une représentation de l'espace des préférences. La localisation des individus traduit alors leur adhésion ou leur refus du système constitutionnel que propose l'entrepreneur. Dès lors, on peut proposer une analyse de l'état qui fait abstraction des distances géographiques et qui néglige le critère de la continuité territoriale au profit de celui d'une continuité en termes de préférences. L'état (le club) ainsi formé peut donc ne revêtir qu'une dimension fonctionnelle (Casella et Frey, 1992 ; Frey et Eichenberger, 1996). Ce type de raisonnement conduit à séparer les deux mécanismes selon lesquels la loi est habituellement supposée s'appliquer, le principe de personnalité et le principe de territorialité. Ici, la loi s'applique alors aux individus et non au territoire sur lequel ils se situent. Le principe de personnalité prévaut.

Nous adoptons ici une hypothèse similaire à celle d'Alesina et Spolaore (1997), à savoir que les dimensions géographique et de préférence coïncident, ce qui revient à dire que les individus proches physiquement sont également proches psychologiquement. Cela permet de définir les frontières matérielles des états, mais cela impose l'immobilité des agents économiques ou suppose que le processus à la Tiebout de stratification des individus en communauté homogènes a déjà opéré. Cette hypothèse a également une conséquence importante en termes d'organisation constitutionnelle puisqu'elle implique que le principe de personnalité et de territorialité soient confondus.

2.2. La région dans un espace sans contrainte de rareté spatiale

L'hypothèse qui sous-tend ce développement est qu'il n'y a pas de contrainte sur l'espace disponible, qu'il soit idéologique ou géographique. Autrement dit, l'entrepreneur constitutionnel a pu développer un état que l'on suppose unitaire à partir des fonctions de

consentement v et de contrôle c . On peut dans ce cadre proposer une première définition de la région.

Définition 1 : Soit un état unitaire défini par (J, g, r, t) . Une région périphérique au sein de cet état est définie par le segment $[k, k'] \subset [j, j']$ tel que $\forall i \in [k, k']$, il existe une fonction de consentement v_k telle que $v_k(\cdot) < v(\cdot)$ et une fonction de coût de contrôle c_k telle que $c_k(\cdot) > c(\cdot)$.

On peut d'emblée se demander comment l'état unitaire s'accommode de cette discontinuité dans les préférences et dans les coûts de contrôle. Consciemment ou non, l'entrepreneur constitutionnel agit comme si toute la population de l'état relevait des fonctions d'adhésion v et de contrôle c . Comme le soulignent Bolton et Roland (1997), cette attitude est loin d'être irrationnelle. Une nation unifiée garantit le libre échange entre régions, évite la duplication des efforts de défense et d'application de la loi (qu'au passage elle unifie), permet la coordination de la fourniture des biens publics locaux comme le transport ou les réseaux de communication. La formation des nations européennes au 19^{ème} siècle en est un exemple. La nature de l'état unitaire, bienveillant (r^*, t^*) ou opportuniste (\tilde{r}, \tilde{t}) est d'ailleurs indépendante de cette définition.

Cela dit, l'homogénéisation par le droit ou par la force n'efface pas nécessairement les spécificités de certains groupes. L'explication de cette persistance tient à des facteurs exogènes et endogènes (Alesina, Baqir, Easterly, 1999). D'une part, les divisions ethniques, linguistiques, claniques, religieuses, coutumières,... résistent parfois à l'unification. Un exemple en est la coexistence fréquente du droit construit (de l'état) et du droit coutumier (de la région). D'autre part, les phénomènes de ségrégation et d'homogénéisation des populations sont dus par un mécanisme à la Tiebout. Dès lors que celui-ci a joué, l'entrepreneur constitutionnel se trouve face à une situation réifiée qui se traduit ici par l'existence d'une ou plusieurs régions « périphériques » (certaines peuvent être éventuellement proches physiquement du centre mais très éloignée idéologiquement).

Comme le fait remarquer Mueller (2001), les préférences individuelles ne doivent pas systématiquement être considérées comme exogènes. L'éducation, la religion, les formes de *juris dictio*, contribuent à façonner les préférences et conditionnent pour partie l'adhésion au modèle de cohésion collective proposé par l'entrepreneur constitutionnel. C'est bien là l'essence de l'état unitaire que d'harmoniser progressivement (éventuellement par la contrainte) les préférences individuelles (Salzberger et Elki-Coren, à paraître). La situation décrite par la définition 1 fait le constat que la disposition à adhérer individuelle subit une discontinuité au sein même de la population de l'état. Cette discontinuité s'ajoute à la naturelle décroissance des consentements avec la distance au centre. En pratique, l'unité n'est jamais complète notamment si un groupe d'individus "éloignés" a la capacité de se constituer en coalition (Imbeau, 2003). Ce problème est par ailleurs amplifié si l'entrepreneur constitutionnel est soumis à une contrainte sur l'espace disponible.

2.3. La région dans un espace contraint par la rareté spatiale

On suppose maintenant que le segment $[0,1]$ accueille deux entrepreneurs constitutionnels J et M qui proposent en deux points différents de la ligne des biens publics locaux g_J et g_M . Deux cas de figure peuvent se présenter. Dans le premier cas, les deux

entrepreneurs peuvent choisir leur localisation en tenant compte de leurs capacités stratégiques respectives. On obtient un jeu de localisation usuel. D'une manière générale, ce type de jeu est a-historique. En matière de construction des états, il suppose une capacité stratégique et une mobilité des entreprises constitutionnelles qui n'est pas forcément vérifiée en pratique. D'où le deuxième cas de figure, retenu ici, pour lequel la localisation des capitales est exogène. C'est dans ce cadre que l'on va définir deux nouvelles acceptions de la région.

Lorsque deux états peuvent se développer sur la ligne sans avoir à empiéter sur leurs territoires potentiels respectifs, c'est qu'il existe trois portions du segment de longueur positive ou nulle qui ne relèvent d'aucun état constitué. On propose dans ce cadre la définition suivante

Définition 2 : Soit les états (J, g_J, r_J, t_J) et (M, g_M, r_M, t_M) avec $J < M$ et $m > j'$. Les zones $[0, j[$ et $]m', 1]$ constituent des limes tandis que la zone $]j', m]$ constitue une marche.

Les deux formes de régions décrites par la définition 2 ne relèvent pas du droit construit d'un état. Ce sont des zones d'ordre spontané où l'anarchie peut être belliqueuse à la Hume où pacifique à la Hobbes. Les limes sont susceptibles d'être absorbées si l'état concerné parvient à améliorer le consentement (si par exemple v est une droite, sa pente diminue en valeur absolue) ou à diminuer les coûts de contrôle (si par exemple c est une droite, sa pente diminue également en valeur absolue). Quant à la marche, elle constitue une région tampon. Si la technologie du contrôle ou de l'adhésion s'améliore dans au moins l'un des états, alors la marche est elle aussi susceptible d'être absorbée. Toutefois, l'expansion territoriale peut déborder sur les frontières de l'état voisin. A l'issue d'un éventuel conflit, pour une technologie de défense exogène, l'un des états va empiéter sur les frontières potentielles de l'autre. D'où la définition suivante

Définition 3 : Soit les états (J, g_J, r_J, t_J) et (M, g_M, r_M, t_M) avec $J < M$ et $m < j'$. La zone $[m, j']$ constitue une région conflictuelle.

Les états sont donc "enchevêtrés" et un seul atteint sa taille souhaitée, ce qui génère un conflit ouvert ou potentiel autour de l'appartenance de la région à l'un ou l'autre des états. Enfin, un dernier cas de figure mêle les définitions 1 et 3: c'est celui où une région périphérique est à cheval sur deux états contigus ou enchevêtrés. Pour simplifier, on suppose que les deux états sont contigus.

Définition 4 : Soit les états (J, g_J, r_J, t_J) et (M, g_M, r_M, t_M) avec $J < M$ et $m = j'$. La zone $[k, k'] \subset [J, M]$ telle que $\forall i \in [k, k']$, $\exists v_k$ telle que $v_k(\cdot) < v_J(\cdot)$, $v_k(\cdot) < v_M(\cdot)$ et $c_k(\cdot) > c_J(\cdot)$, $c_k(\cdot) > c_M(\cdot)$ constitue une région périphérique conflictuelle.

Au problème d'homogénéité au sein d'un état unitaire isolé s'ajoute celui de la double appartenance d'une région dont les spécificités ne s'accordent ni à l'un ni à l'autre des états. Si en outre les deux capitales ne fournissent pas le même bien public, l'intégration de la région est d'autant plus problématique. Par exemple, l'un des états propose un système de droit civil tandis que l'autre est bâti sur la *common law*. La région est donc tiraillée entre deux conceptions de la mise en œuvre de la cohésion sociale dont aucune ne la satisfait.

Les acceptions précédentes de la région interrogent chacune le statut institutionnel qui convient de leur donner. C'est l'objectif des développements qui suivent.

II. QUEL STATUT INSTITUTIONNEL POUR LES REGIONS D'EUROPE ?

L'approche microéconomique des régions qui vient d'être conduite permet d'identifier plusieurs types de régions mais ne suffit pas à définir leur statut institutionnel. Celui-ci peut être caractérisé par la manière dont les citoyens exercent leur souveraineté et donc leur droit de propriété sur le gouvernement. Généralement décliné aux niveaux national et (con)fédéral, ce droit de propriété trouve une nouvelle expression avec l'introduction du niveau régional (1). La région apparaît dans ce cadre comme un lieu privilégié de l'exercice de la subsidiarité, même si pour l'heure les institutions européennes se focalisent essentiellement sur les échelons supérieurs de gouvernement (2).

1. Les droits de propriété sur les différents niveaux de gouvernement

La réflexion sur les droits de propriété se focalise la plupart du temps sur la gouvernance et les structures d'entreprise privées. Or, le contrat constitutionnel est lui aussi susceptible de ce type d'analyse (1.1). Dès lors que les droits de propriétés des citoyens s'étendent à plusieurs niveaux de gouvernement, la région est à même de recevoir un statut constitutionnel (1.2).

1.1. Les droits de propriétés des citoyens sur les niveaux de gouvernement

Définir la citoyenneté sous la forme de droits de propriété gouvernementaux impose d'identifier un moyen par lequel les individus pourront acquérir ou céder leurs droits. Or, en l'absence de marché du capital sur lequel les individus peuvent aliéner les parts qu'ils détiennent, et sauf à violer le cadre juridique de l'état par exemple par une révolution, l'acquisition de droits ne peut s'effectuer que par la résidence et leur cession par la mobilité (Wagner, 1988). La mobilité n'est toutefois qu'une condition nécessaire. Une condition suffisante concerne la nature du régime dans lequel l'individu se trouve et, plus précisément, la capacité constitutionnelle de l'état dans lequel ces droits s'exercent. On entend par-là, suivant en cela Kelsen (1962), la capacité à produire une norme juridique valide sur le territoire correspondant à l'exercice du gouvernement. Il apparaît alors que la mobilité n'aura pas les mêmes effets selon qu'un individu se trouve dans un état unitaire ou dans une fédération car, dans ces deux types d'état la validité spatiale des normes est différente.

Dans le cas de l'état unitaire, les niveaux décentralisés ne disposent pas de cette capacité. Un seul niveau institutionnel – le centre – est doté de la capacité juridique de créer des normes valables sur l'ensemble du territoire. Dans ce cas, la cession des droits au sein d'un état unitaire est impossible : tant qu'il se déplace *dans les limites* du territoire national, un individu ne cède aucun droit de propriété, pas plus qu'il n'en acquiert de nouveaux puisqu'il demeure sous le même régime juridique. En revanche, dans une structure fédérale, plusieurs niveaux disposent de la capacité de créer des normes qui seront valables sur tout ou partie du territoire que ce niveau gère (Kelsen, 1962, pp. 414 et s.). Par conséquent, la

mobilité d'un état à un autre au sein de la fédération permet une aliénabilité des droits. Celle-ci reste cependant partielle, et ce à deux titres. D'une part, elle est soumise à l'imparfaite mobilité des citoyens, auquel cas le mécanisme de Tiebout joue imparfaitement; d'autre part, elle est contenue au sein de la fédération et limitée par les compétences des états membres de la fédération, sinon on retombe dans le même cas que la structure unitaire. Précisons que si l'on introduit une structure fédérale dans notre modèle, on doit supposer que la ré-allocation des individus par le mécanisme de Tiebout a déjà joué.

L'approche d'économie politique de Wagner et celle de la théorie juridique de Kelsen se rejoignent ainsi pour nous permettre de proposer les fondements d'un statut constitutionnel de la région ou plutôt des différents types de régions.

1.2. Statut constitutionnel des différentes formes de régions

Doter une région d'une capacité juridique n'a pas le même objectif selon la forme qu'elle revêt. Nous allons maintenant passer en revue les diverses acceptions précédentes de la région et proposer des modes de droit de propriétés et de capacité juridique adaptés autant que possible à leurs spécificités.

La région périphérique de la définition 1 s'inscrit dans un cadre constitutionnel initialement unitaire. Doter ce type de région d'une capacité juridique revient à considérer qu'il existe plusieurs niveaux institutionnels capables de créer des règles. Cela bouleverse le régime initial, transformant l'état unitaire en fédération. En pratique cependant, le passage d'une structure à une autre n'est peut-être pas aussi aisé. Si la région périphérique est de taille importante, la fédération ou "l'état régional" (pour reprendre l'expression de Sénat, 2002) s'entend assez naturellement. Si cette région est relativement petite, sa capacité juridique peut engendrer un conflit avec le reste de l'état, soumis lui à l'homogénéité des prérogatives de l'état unitaire et aux contraintes qui s'ensuivent. Ce sera d'autant plus le cas s'il existe des effets de débordement entre la région et le reste de l'état (Wrede, 2004). "L'isolement" (Josselin et Marciano, 1998) de la région périphérique peut se retourner à son avantage si elle en tire parti par une recherche de rente. Congleton (2000) en donne un exemple avec le cas d'états multinationaux où cette recherche de rente se nourrit de l'argument ethnique. De plus, en amont de ces problèmes d'externalités et de *rent seeking* s'en pose un autre. La région périphérique doit être capable de se doter d'un entrepreneur constitutionnel capable de fournir les ensembles de symboles et de cohésion sociale régionaux préalables à la fourniture d'un panier de services collectifs.

Le cas des régions relevant de la définition 1 peut ainsi être traité sans référence particulière à l'Union. Les niveaux de droits de propriétés des citoyens sur le gouvernement sont au nombre de trois : régions, états membres, Union dans le cas de l'état régional ; états fédérés, état membre fédéral, Union dans le cas d'une fédération.

La définition 2 concerne des régions d'un type très particulier puisqu'elles ne relèvent d'aucun ordre constitué. Pour autant, elles sont pertinentes d'un point de vue historique. Leur insertion dans un système constitutionnel ne peut vraisemblablement se faire que dans deux cas. D'une part, les états voisins peuvent s'étendre et les absorber. Cette intégration peut être "continue" et donc ne poser aucun problème particulier : c'est le cas où les fonctions d'adhésion et de contrôle ne subissent pas de discontinuité à partir de la frontière initiale. D'autre part, un planificateur peut souhaiter constitutionaliser l'intégralité de la

ligne. Il est possible que ce cas soit plus un objet d'investigation théorique qu'un enjeu pratique. L'Union peut cependant prétendre jouer ce rôle et il est possible qu'elle l'ait joué lors de ses interventions dans des zones de conflit ou de non droit proches de ses frontières. Il reste d'un côté à savoir à quel niveau intégrer ce type de région, de l'autre à juger du mode de droit de propriété qu'il convient de leur associer. On y reviendra.

La définition 3 est celle de régions conflictuelles parce qu'à cheval sur deux états, chacun revendiquant d'y exercer sa capacité juridique. Si par exemple l'état *J* possède historiquement cette prérogative, l'état *M* ne peut atteindre sa taille optimale. Le conflit ouvert ou potentiel qui s'ensuit ne peut se résoudre en passant pour *J* d'une structure unitaire à une structure fédérale. Donner une capacité juridique à une région conflictuelle ne supprime pas le motif du conflit. En revanche, cette solution pourrait s'avérer pertinente si l'on fait appel à un échelon supérieur de gouvernement. Le statut constitutionnel de telles régions serait alors directement lié à l'Union sans le passage par la hiérarchie des normes usuelle. Autrement dit, l'échelon national (fédéral ou unitaire) serait évité, ce qui aurait pour conséquence que l'ordonnancement dans ces régions des droits de propriété sur le gouvernement ne comprendrait que deux niveaux, l'échelon régional et celui de l'Union.

Une objection doit néanmoins être formulée à l'encontre de ce statut. La capacité juridique doit traduire un système régional de symboles et de cohésion sociale, porté par un entrepreneur constitutionnel. Or, si la région ne présente pas de discontinuité dans les fonctions de consentement et de contrôle, l'émergence d'une telle entreprise est loin d'être évidente. Elle n'est cependant pas irréalisable en pratique dès lors que la situation de conflit peut générer au fil du temps un sentiment régional qu'exacerbent les tensions entre les deux états. On voit dès lors le glissement vers la définition 4, celle de la région conflictuelle périphérique, tiraillée entre deux états et forte d'une cohésion et d'une spécificité préservées malgré la frontière qui la traverse. C'est dans ce cadre que la proposition de Drèze (1993) d'un statut constitutionnel pour les "régions d'Europe" prend tout son sens. Il s'agit bien de rompre la hiérarchie des normes en évinçant le niveau national. Cette mesure drastique ne vaut que pour des zones conflictuelles et pourrait s'appliquer en outre au cas des régions de la définition 2, puisque la référence nationale peut être pour celles-ci une source de conflit en soi.

Quelque soit le mode de répartition des droits de propriété retenu, l'introduction de l'échelon de la région dans un système de gouvernement à plusieurs niveaux entre bien dans le cadre du modèle fédéraliste dans sa plus large définition: il s'agit bien d'y organiser la compétition et l'équilibre entre diverses formes de gouvernement qui coexistent et se concurrencent via un ensemble de *checks and balances*. Nous allons maintenant montrer que ces relations peuvent se décliner au travers du concept de subsidiarité.

2. La région comme lieu d'exercice de la subsidiarité

Fédéralisme et subsidiarité peuvent être considérés comme étroitement liés car ils proposent des descriptions similaires de l'organisation (interne et externe) des états. Dit autrement, tout état fédéral repose sur un mode particulier de mise en œuvre de la subsidiarité (Josselin et Marciano, à paraître). Or, le concept de subsidiarité, concept européen s'il en est, est cependant compris de manière réductrice dans les traités de Maastricht (article 3B) et d'Amsterdam (article 5) car il s'adresse pour l'essentiel aux

échelons nationaux et communautaire (2.1). Or, la région peut être un lieu d'exercice privilégié des différentes formes de subsidiarité, dès qu'elle possède la capacité juridique appropriée (2.2).

2.1. Les différentes formes de subsidiarité

Dans le champ de l'économie politique, comme l'a montré Backhaus (1999), le développement du concept de subsidiarité est à chercher dans les travaux d'Althusius et de Christian Wolff. L'intérêt de ces références est qu'il permet de constater que l'échelon de gouvernement qui y sert de référence primaire est celui de la "province", pour reprendre l'expression de Wolff, et non l'échelon supérieur. Dans ce cadre, la subsidiarité ne s'analyse plus comme une délégation à partir l'échelon institutionnel le plus élevé mais se comprend comme un mode de délégation de prérogatives des citoyens vers l'échelon de gouvernement le plus proche possible. Si le niveau en question, la "province", ne remplit pas au mieux sa fonction, alors trois solutions sont envisageables. La première consiste à chercher au niveau de gouvernement inférieur : la subsidiarité est dans ce cas descendante car elle autorise un transfert de prérogatives vers des "communes". La seconde solution revient à mettre en place une coopération avec d'autres provinces : la subsidiarité est alors latérale. Enfin, la subsidiarité ascendante vise à confier à un niveau de gouvernement supérieur des missions que ne peut remplir efficacement l'institution de référence initiale.

Envisager la subsidiarité sous plusieurs formes alternatives permet de voir que l'usage du concept de subsidiarité n'est pas limité par son introduction dans la sémantique de l'Union Européenne par le traité de Maastricht. L'utilisation du concept va bien au-delà de l'emploi du terme. D'ailleurs, l'Union n'est pas la première institution à s'appuyer en pratique sur ce concept comme l'indique la lecture des *Federalist Papers* autant que des *Antifederalist Papers* : même si le terme lui-même n'est pas utilisé, le débat autour de la pertinence des trois formes de subsidiarité est présent lors de travaux de la Convention de Philadelphie qui préside à la rédaction de la constitution américaine. Au sein de l'Union Européenne, bien avant que les traités en reconnaissent l'importance, plusieurs formes de subsidiarité ont été mises en œuvre de manière successive au cours du temps. Ainsi, il apparaît que la subsidiarité a essentiellement été utilisée de manière latérale jusqu'au début des années soixante. L'Union fonctionne alors comme une organisation intergouvernementale dans laquelle les états membres négocient entre eux l'attribution des prérogatives aux différents niveaux institutionnels. Les citoyens ne participent pas au processus. A partir des années 1960, la subsidiarité ascendante prend une place croissante dans l'attribution des prérogatives entre les différents niveaux institutionnels de l'Union (Josselin et Marciano, 2004). En l'occurrence, les "provinces" de Wolff y sont les états membres qui, pour reprendre le vocabulaire de Kelsen, donnent à l'échelon communautaire une capacité juridique de plus en plus importante. Cette capacité ne doit pas s'évaluer simplement en termes quantitatifs mais, surtout, en fonction de leur domaine d'application. En effet, à partir de 1963 et du cas emblématique *Van Gend en Loos*, la validité spatiale des règles créées par les institutions européennes s'étend à tout le territoire de l'Union. Il se produit alors une « mutation des compétences », résultant en particulier de l'activisme juridique de la Cour de Justice des Communautés Européennes, qui se traduit par une centralisation des responsabilités au sein de l'Union. Dit autrement, l'évolution ainsi observée dans l'exercice – latéral puis ascendant – de la subsidiarité n'a pourtant, pour l'essentiel, conduit qu'à un redéploiement des capacités juridiques vers le haut. Ainsi, bien

que certains états (on peut penser à l'Espagne) ont doté leurs régions de véritables prérogatives constitutionnelles, à l'échelle de l'Union, l'échelon régional a été laissé à l'écart de cette dynamique.

2.2. La mise en œuvre des trois formes de subsidiarité au niveau régional

Comment alors mettre en œuvre les différentes formes de subsidiarité à partir de l'échelon régional? La question est d'autant plus délicate que la situation en Europe, contrairement au cas des USA, s'enrichit mais se complique du fait de l'existence d'états unitaires, fédéraux et régionaux (Sénat, 2002).

Pour les régions qui relèvent de la définition 1, deux cas se présentent : soit la région périphérique acquiert une capacité juridique et l'état unitaire devient régional; soit l'état prend un statut fédéral. Dans les deux cas apparaît un conflit associé au mécanisme de délégation. Les citoyens, principaux primaires, voient deux niveaux de gouvernement se concurrencer pour obtenir le statut d'agent primaire. Dans les états fédéraux, c'est l'échelon supérieur de l'état qui vraisemblablement l'emporte ; cela ne va cependant pas sans engendrer des conflits ou, à tout le moins, une concurrence entre gouvernements de même niveau, de même qu'un arbitrage par l'échelon fédéral qui lui aussi peut s'avérer conflictuel (sur le cas américain, cf. Josselin et Marciano, 2004 à paraître). Dans les états régionaux, la situation est probablement plus instable, d'autant plus que la référence à l'échelon de l'Union pourrait renforcer le pouvoir de marchandage régional.

Ce risque d'affaiblissement de l'échelon national est encore plus marqué dans le cas des définitions 3 et 4. En effet, les citoyens des régions correspondantes vont chercher via le statut de "région d'Europe" à construire une délégation primaire directement avec l'échelon communautaire. Dans la mesure où, comme on l'a vu, la référence à l'échelon national est en soi conflictuelle, cette subsidiarité ascendante est pertinente, mais elle exclut vraisemblablement qu'en retour l'Union puisse exercer un rôle de principal secondaire auprès d'états qu'elle vient de déposséder de prérogatives sur une partie de leur territoire. Le cas des régions relevant de la définition 2 serait à cet égard moins problématique s'il ne soulevait la question de la possibilité de doter d'une capacité juridique un territoire relevant jusqu'alors de l'ordre spontané.

CONCLUSION

Le poids croissant des régions et de leurs particularismes peut obtenir une traduction constitutionnelle. Si la région doit devenir un lieu privilégié d'exercice d'une subsidiarité descendante alors les citoyens de ces régions, principaux primaires, auront la capacité de construire des relations d'agence avec les autres niveaux de gouvernement. La subsidiarité latérale entre régions ne pouvant épuiser l'ensemble des actions collectives, il faudra définir des formes de subsidiarité ascendante, autrement dit des modes de délégation aux agents primaires. Les états membres et l'Union sont naturellement des candidats à cette position. Si la délégation primaire devait revenir à l'échelon communautaire, on assisterait à un affaiblissement notable des états, relégués au statut d'agents secondaires. Cette mise en danger des symboles de cohésion sociale nationaux est-elle contrebalancée par l'émergence d'un entrepreneur constitutionnel européen ?

BIBLIOGRAPHIE

- ALESINA A., BAQIR R. et EASTERLY W., 1999, « Public goods and ethnic divisions », *Quarterly Journal of Economics* 114, pp. 1243-1284.
- ALESINA A., SPOLAORE E., 1997, « On the number and size of nations », *Quarterly Journal of Economics* 112, pp. 1027-1056.
- ALESINA A., SPOLAORE E., 2003, *The size of nations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BACKHAUS J., 1999, « Subsidiarity », in BACKHAUS J. *The Elgar Companion to Law and Economics*, Aldershot, Edward Elgar, pp. 136-143.
- BLUM U., DUDLEY L., 1991, « A spatial model of the state », *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 147, pp. 312-336.
- BOLTON P., ROLAND G., 1997, « The breakup of nations: A political economy analysis », *Quarterly Journal of Economics* 112, pp. 1057-1089.
- CASELLA, A., FREY B., 1992, « Federalism and clubs: Towards an economic theory of overlapping political jurisdictions », *European Economic Review* 36(2-3), pp. 639-46.
- CONGLETON R., 2000, « A political efficiency case for federalism in multinational states: Controlling ethnic rent-seeking », in GALEOTTI G., SALMON P., WINTROBE R., *Competition and Structure: The Political Economy of Collective Decisions: Essays in Honor of Albert Breton*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 284-308.
- DRÈZE J., 1993, « Regions of Europe: A feasible status, to be discussed », *Economic Policy* 8, pp. 265-287.
- DUDLEY L., 1990, « Constitutions as the outcome of imperfect competition », in BRETON A., *The competitive state*, Dordrecht, Kluwer Academic Press, pp. 185-203.
- FREY B., EICHENBERGER R., 1996, « FOCJ: Competitive governments for Europe », *International Review of Law and Economics* 16, pp. 315-327.
- FRIEDMAN D., 1977, « A theory of the size and shape of nations », *Journal of Political Economy* 85, pp. 59-78.
- HOTELLING H., 1929, « Stability in competition », *Economic Journal* 39, pp. 41-57.
- IMBEAU L., 2003, « Comment on the spatial dimension of the enterprise of constitution », mimeo, Université Laval, Québec.
- JOSSELIN J., MARCIANO A., 1998, « Une approche micro-économique des régions périphériques », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 20, pp. 547-564.
- JOSSELIN J., MARCIANO A., 1999, « Unitary states and peripheral regions: A model of heterogeneous spatial clubs », *International Review of Law and Economics* 19, pp. 501-511.
- JOSSELIN J., MARCIANO A., 2004 à paraître, « Federalism and conflicts over principalship. Some insights into the American constitutional history », *Constitutional Political Economy* 15.

- JOSSELIN J., MARCIANO A., 2004, « Europe before the constitution: The road to federalism and the economics of subsidiarity », European Public Choice Society conference, Berlin, mimeo.
- JOSSELIN J-M., MARCIANO A., à paraître, « Federalism and subsidiarity, in national and international contexts », in BACKHAUS J., WAGNER R., *Handbook of Public Finance*, Kluwer Academic Publishers, chapitre 17.
- KELSEN H., 1962, *La théorie pure du droit*. Paris, Dalloz.
- MUELLER D., 2001, « Centralism, federalism and the nature of individual preferences », *Constitutional Political Economy* 12, pp. 161-172.
- SALZBERGER E., ELKIN-KOREN N., à paraître « The effects of the cyberspace on the economic theory of the state », in Marciano A., Josselin J-M., *Law and the state. A political economy approach*, Cheltenham, Edward Elgar.
- SENAT, 2002, *Pour une république territoriale*, Rapport d'information, Paris, Imprimerie du Sénat.
- WAGNER R., 1988 « Agency, economic calculation and constitutional construction », in ROWLEY C., TOLLISON R. et TULLOCK G., *The political economy of rent-seeking*. Boston, Kluwer, pp. 423-445.
- WITTMAN D., 1998. « The wealth and size of nations », *Journal of Conflict Resolution* 44, pp. 868-884.
- WREDE M., 2004, « Small states, large unitary states and federation », *Public Choice* 119, pp. 219-240.