

# Centralisation et décentralisation en Europe de l'Ouest : esquisse d'une problématique

par Daniel-Louis SEILER

Professeur de science politique à l'Université de Lausanne.

Tous les pays de l'Ouest européen de quelque importance doivent ou durent affronter le problème de la décentralisation. L'Italie le posa lors de l'élaboration de la Constitution républicaine, l'Allemagne occidentale opta pour le fédéralisme ainsi que l'Autriche. L'Espagne attendit la levée de l'hypothèque franquiste pour inventer un modèle original de rapports entre le centre et la périphérie mais sous la pression d'une rude contestation nationalitaire. Le même aiguillon contraignit la Belgique "Louis-Philipparde" à entamer un processus de décentralisation politique qui dure depuis un quart de siècle – en prenant comme point de départ les lois linguistiques de 1963 – et dont la lourdeur, la lenteur et la complexité tranchent avec la rapidité et l'élégance des solutions mises en oeuvre par les gouvernements espagnols. Du point de vue des institutions régionales, la loi Defferre a doté la France, mère de l'unitarisme, d'un système dont la crédibilité s'accroît avec le temps, sans qu'en soient réglés, pour autant, les cas corse et basque ; ce dernier guère mieux traité par Madrid que par Paris. Seule la Grande-Bretagne demeurée au stade des Régions de programme – les *Planning Regions* – ne décentralise pas mieux qu'elle ne gère la contestation nationalitaire de l'Ulster.

Le propos de cet article est de proposer, dans le cadre de la science politique, un modèle à la fois théorique et empirique visant à comprendre l'articulation des différents facteurs qui subsument le processus de centralisation et de décentralisation au sein des États de l'Europe occidentale. Il s'agit de l'exposé non des résultats d'une recherche achevée, mais des prolégomènes théoriques d'une démarche empirique en cours. En ce sens il constitue une note de recherche dans toute l'acception du terme, genre littéraire que nous aimerions revitaliser car la communication scientifique est cruellement insuffisante tant dans la science politique française que dans sa périphérie francophone proche.

Commentant l'état des sciences sociales aujourd'hui, le grand sociologue et épistémologue français, Edgar Morin relevait la présence d'une étrange coupure séparant les théoriciens des empiristes. Cette dichotomie correspond à une vaine "polémique qui oppose tantôt deux types de sociologues, les sociologues en chambre et les sociologues de terrain, tantôt deux niveaux de la sociologie, celui de la théorie et celui de la recherche, chacune se prétendant l'authentique, l'une repoussant le jeu verbal de l'essayisme pour l'exercice méthodique des règles de validation, l'autre repoussant l'aveugle collationnement des faits ou la vérification têtue de futiles hypothèses pour l'examen réfléchi du réel"<sup>1</sup>.

(1) E. MORIN, *Sociologie*. Paris, 1984, p. 52.

Tout au long de nos recherches nous nous sommes efforcés de nous aligner sur les sociologues et politistes qui comme Morin ou Rokkan récuserent le stérile débat entre théorie et empirie. Elles constituent deux moments consubstantiels de la démarche scientifique<sup>2</sup>. On ne s'étonnera donc pas de voir notre exposé se diviser en deux parties, l'une théorique, l'autre empirique. La première, consacrée à une réflexion portant sur les thèses du regretté Stein Rokkan, pourrait s'intituler à la recherche d'une sociologie historique de l'Europe occidentale. La seconde s'attachera à établir une batterie d'indicateurs qui pourront guider et orienter la recherche sur le terrain. Cette partie se nommera "En quête d'indicateurs".

### I. Pour une sociologie historique de l'Europe occidentale

L'expression "sociologie historique" est due à Theda Skocpol<sup>3</sup>. Elle désigne une approche comparative de l'histoire du *Nation Building Process* des divers Etats européens. Son usage témoigne d'une volonté de rompre avec deux pratiques théoriques opposées. Rupture d'une part avec le déterminisme universalisant qu'il soit marxiste ou développementaliste-fonctionnaliste. Rupture d'autre part avec le singularisme anti-comparatif des phénoménologues néo-wébériens ou des tenants de l'individualisme méthodologique. C'est-à-dire que la sociologie historique s'efforce de retracer les trajectoires particulières propres à chaque processus d'édification stato-national, pour ensuite les comparer, construire des taxinomies et enfin dégager, le cas échéant, des invariants à partir de ce qui varie<sup>4</sup>.

Afin d'aborder le phénomène de centralisation/décentralisation on s'efforcera d'appliquer le modèle de Stein Rokkan. En effet il apparaît comme le plus complet qu'on puisse trouver dans le concert de la sociologie historique. Ce choix théorique résulte d'une longue familiarité et d'une longue complicité avec la pensée du grand sociologue et politiste norvégien<sup>5</sup>. Le mérite principal de la théorie rokkanienne reste, à nos yeux, de représenter la perspective la plus complète. N'intègre-t-elle pas à la sociologie historique l'apport du néo-marxisme de Perry Anderson et d'Immanuel Wallerstein ?<sup>6</sup>.

Dans le but de mieux cerner les problèmes théoriques soulevés par la réalité de la centralisation étatique, on discutera la vision rokkanienne du processus d'édification stato-nationale ; dans un deuxième temps on abordera les aspects politiques et culturels de la centralisation/décentralisation et dans un troisième la centralisation économique.

(2) Cf. D.-L. SEILER, *La politique comparée*. Paris, 1982 et *Comportement politique comparé*. Paris, 1985.

(3) T. SKOCPOL, *States and Social Revolutions*. Cambridge, 1979; Cf. aussi B. BADIE, *Le développement politique*. Paris, 1984; P. BIRNBAUM, L'action de l'Etat. In M. GRAWITZ, J. LECA (dir.), *Traité de science politique*. Paris, 1985, pp. 642-683; et G. HERMET, *Sociologie de la construction démocratique*. Paris, 1986.

(4) B. BADIE, *Culture et politique*. Paris, 1983.

(5) D.-L. SEILER, *Partis et familles politiques*. Paris, 1980.

(6) P. ANDERSON, *Lineages of the Absolutist State*. London, 1974 et I. WALLERSTEIN, *The Modern World System*. New York, 1974.

### A. La carte conceptuelle de l'Europe<sup>7</sup>

La sociologie historique entend relever les itinéraires historiques précis parcourus par chaque processus de construction stato-national particulier. Rokkan nous en propose en plus une explication sous la forme d'un enchaînement de variables. Classiquement on peut y distinguer des variables *indépendantes*, *intermédiaires* et *dépendantes*<sup>8</sup>.

Les *variables indépendantes* font office d'explication première et sont posées comme conceptuellement indépendantes de toute autre inférence de type causal. Les *variables dépendantes* constituent, en revanche, la traduction logique des faits à expliquer. Quant aux *variables intermédiaires* elles représentent des variables explicatives par rapport aux dernières tout en se situant dans une relation de dépendance par rapport aux variables indépendantes.

Les variables dépendantes retenues ici sont, de toute évidence, le degré de centralisation – et corrélativement de décentralisation – manifesté par les différentes *Polités*<sup>9</sup>, ou sociétés politiques qui se développèrent en Europe de l'Ouest. Le traitement des variables indépendantes nécessite un supplément d'information. Pour Rokkan trois groupes de variables déterminèrent par leur interaction la construction de l'Etat-nation sur le vieux continent : les variables économiques, culturelles et territoriales. Les variables économiques correspondent à la construction d'un marché qui se traduit spatialement dans l'expansion du phénomène urbain. Entre les villes s'établissent des flux d'échanges commerciaux plus ou moins intenses, sous-tendus par un réseau plus ou moins étendu, serré et solide. Les marchés se structurent ainsi autour de pôles de développement, vrais *centres* économiques. En ce qui concerne la variable territoriale, elle correspond au degré de contrôle effectif – par le monopole de la contrainte légitime – qu'un centre de pouvoir politique se révèle capable d'exercer sur le territoire qu'il s'est assigné. Dernière variable, la culturelle mesure le degré d'homogénéité – et inversement d'hétérogénéité – culturelle qui caractérise l'élément humain vivant sur ce territoire.

Les variables intermédiaires, conséquences du jeu des variables économiques, territoriales et culturelles, sont la constitution d'une structure de rapports entre *centres* et *périphéries*. Ces derniers se présentent selon deux modes de configurations : la *monocéphalité* ou la *pluricéphalité*. La première correspond à la coïncidence des centres économiques, politiques et culturels en un lieu géographique unique, la seconde représente une situation caractérisée par la pluralité des centres et à leur dispersion dans l'espace territorial. De telles configurations ne résultent ni d'un déterminisme aveugle, ni davantage du pur hasard. Elles s'inscrivent dans

(7) S. ROKKAN, *Cities, States and Nations: a Dimensional Model for the Study of Contrasts in Development*. In: S.N. EISENSTADT, S. ROKKAN (eds.), *Building States and Nations*. Beverly Hills, 1973, pp. 73-96 et S. ROKKAN, *Dimensions of State-Formation and Nation-Building: a Possible Paradigm for Research on Variation within Europe*. In: Ch. TILLY, (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, 1975, pp. 562-600.

(8) S. ROKKAN, D.W. URWIN, *Economy, Territory, Identity*. Beverly Hills, 1983.

(9) *Polité* = *Polity* (Engl.) = *Politéa* (Gr.).

la longue durée<sup>10</sup>, c'est-à-dire qu'elles apparaissent comme le fruit de l'histoire politique, sociale et économique d'un territoire donné ainsi que de sa nature *physique* au sens des géographes.

On peut ainsi établir une topographie des processus d'édification stato-nationale en Europe. Topographie que Stein Rokkan désigna sous le nom de "carte conceptuelle de l'Europe" (cf. tableau 1). La place nous manque pour décrire et commenter ici ce qui demeure aujourd'hui comme la construction théorique la plus achevée de Rokkan. Retenons qu'elle s'organise autour de deux dimensions : l'axe Est-Ouest et l'axe Nord-Sud. Le premier, emprunté à Perry Anderson, correspond *grosso modo* aux limites de l'Empire romain d'Occident contrastant avec le monde slave et byzantin. Il oppose à l'Ouest la société urbaine dotée d'une économie d'échanges d'abord féodale puis, progressivement capitaliste, aux sociétés latifundiaires, esclavagistes et tardivement servagistes de l'Est. L'axe Est-Ouest résulte de l'action combinée des variables économiques et territoriales. Le second, d'ordre territorial-culturel oppose les sociétés marquées par la Réforme, au Nord, à celles demeurées catholiques au Sud.

En ce qui concerne notre propos, deux zones de la carte conceptuelle semblent pertinentes pour expliquer les phénomènes de centralisation et de décentralisation en Europe : celles que Rokkan appelle "Nations impériales maritimes" d'une part et "Europe des Etats-cités" d'autre part. La première verra l'éclosion d'un système centralisé de gouvernement régissant une société monocéphale ; elle existe en deux versions. L'une reposant sur un centralisme économique et culturel caractérisé par un appareil étatique relativement léger. L'autre de nature plus politique repose essentiellement sur le développement d'un Etat-fort, très différencié et centralisé. L'Angleterre représente le type le plus achevé du centralisme social alors que la France incarne celui du centralisme étatique. La seconde zone, subdivisée en trois variantes, se caractérise par la polycéphalité sociale et la décentralisation politique. Elle correspond à une aire géographique et à un espace économique précis : ceux qu'empruntèrent les échanges économiques Mer du Nord-Méditerranée, voie de pénétration joignant Bruges et les villes hanséatiques à Gènes et Venise en passant par la Meuse, le Rhin, le Rhône et les cols alpestres. Autrefois la laine d'Angleterre et le lin des Flandres y croisaient les soieries et les épices d'Orient. Erodée par les boulimies territoriales des Nations impériales maritimes à l'Ouest et de leurs *alter ego* continentales à l'Est, cette zone qui fut la Lotharingie se voit aujourd'hui réduite à la portion congrue : la colonne centrale dite des "formations consociatives". Les trois pays qu'elle contient sont soit fédératifs, la Suisse, soit le furent, les Pays-Bas longtemps République des Provinces-Unies, soit l'ont été – Etats Belgiques Unis – et sont en train de le redevenir comme la Belgique. Tous les trois restent empreints d'une culture fédéraliste.

La carte conceptuelle de l'Europe permet par sa diachronie rétrospective de repérer la nature génétique – le "code génétique" – de la centralisation comme de la décentralisation contemporaines en Europe occidentale. On distinguera dans

(10) F. BRAUDEL, *Ecrits sur l'Histoire*. Paris, 1969, pp. 11-38 et 47-56.

TABLEAU I

Carte conceptuelle de l'Europe Occidentale entre le XV<sup>ème</sup> et le XVIII<sup>ème</sup> siècle\*  
 (Les territoires dont le nom est souligné étaient reconnus comme souverains à cette époque)

## Dimension "Etat Economie": Axe Ouest-Est

Centres territoriaux	Faible	Puissant		Faible		Puissant		Faible	
Réseaux Urbains	Faible Périphéries maritimes	Puissant Nations impériales maritimes		Puissant L'Europe des Etats-Cités		Faible Nations impériales continentales		Faible Etats tampons continentaux	
		Lointains	Proches	Intégrés dans un système plus grand	Formation consociationnelle	Fragmentée jusqu'au XIX <sup>ème</sup>	Proches	Lointains	
Eglise Protestante d'Etat	Islande Norvège Ecosse Pays de Galles		<u>Danemark</u>			Allemagne de La Hanse	— <u>Prusse</u>	<u>Suède</u>	<u>Finlande</u>
Territoires Mixtes					<u>Pays-Bas</u> <u>Suisse</u>	Pays du Rhin			Territoires Baltiques Bohême
Catholicisme National	Irlande Bretagne		<u>France</u>	«Lotharingia» Bourgogne Arelatum			<u>Bavière</u>		<u>Pologne</u>
Contre-Réforme			<u>Espagne</u> <u>Portugal</u>	Catalogne	Belgique	Italie	<u>Autriche</u>		<u>Hongrie</u>

\* Rokkan S., "Cities, States and Nations...", art. cit., p. 82. Trad. de Rokkan pour l'Association Française de Science Politique (Journée d'études du 4 décembre 1976). Imprimé avec l'autorisation de l'auteur. Extrait de B. BADIE, *Le développement politique*, p. 150.

l'analyse les aspects culturels des aspects économiques, chacun étant recoupé par une variable de contrôle, le territoire.

### B. Les variables territoriales culturelles

La carte de Rokkan nous révèle deux situations exemplaires : l'unitarisme monocéphale et la décentralisation polycéphale.

#### 1. L'unitarisme monocéphale

Constituées dans des régions urbanisées et autour d'un centre territorial puissant, les nations impériales maritimes parvinrent à se doter d'un Etat capable de faire prévaloir son monopole de la contrainte légitime sur le territoire qu'il s'était assigné ; c'est-à-dire que le centre est d'emblée animé par un projet territorial : acquérir des frontières sûres et défendables au moyen des techniques militaires de l'époque. Avec la révolution nationale et démocratique le débat politique s'unifie et les acteurs évoluent sur une scène politique unique. Une "presse nationale" s'instituera laissant les faits divers et autres fêtes villageoises à la "presse régionale". La capitale politique, administrative et idéologique devient ainsi le siège des arts et des lettres. Le lieu où se consacre la réussite individuelle correspond également au centre qui se réduit progressivement à la capitale : point de triomphe hors de Londres ou Paris. En témoigne une expression française vraiment emblématique : "monter à Paris". Pourtant le jeune Lillois en quête de promotion sociale qui "monte à Paris" ne gravit pas un pic montagneux et, se rendant du Nord au Sud, il descend ! Capitales d'empires maritimes Paris ou Londres drainent les élites du fond de leurs empires et même à travers toute l'Europe : ainsi le rôle joué par la capitale française dans le domaine des arts et singulièrement de la peinture entre 1875 et 1939.

Politiquement l'unitarisme monocéphale attribue l'essentiel des prérogatives politiques à l'Etat, c'est-à-dire qu'il ne tolère en dessous de lui que de l'administratif et au dessus que du diplomatique. La logique centraliste absolue mène irrémédiablement au fascisme et le meilleur résumé qu'on puisse donner du projet centraliste reste encore la célèbre formule nazie : *"Ein Volk, ein Reich, ein Führer"*. Il est d'ailleurs significatif que le centralisme autoritaire se soit développé dans les pays qui se rallièrent au projet unitariste français au moment où la transplantation de ce dernier se révélait un échec.

Le projet centraliste ne se réalisa que de deux manières : par hégémonie ou par domination. La première, plus respectueuse en apparence des diversités, s'avère idéologique : c'est la centralisation à l'anglaise qui fit, *in illo tempore* le succès de l'Empire britannique. Il consiste à laisser subsister une organisation diverse, plurielle et décentralisée en la vidant de son contenu pour la remplacer par une substance centraliste. Le vecteur originel de cette centralisation est l'Eglise protestante d'Etat. La traduction de la Bible et des offices religieux en langue vernaculaire s'effectua au profit de la langue administrative du centre, la pénétration de celle-ci dans la périphérie s'opéra par le truchement du clergé et en douceur, sans qu'il fût nécessaire de légiférer ou d'imposer. La résistance de la périphérie

– du moins quand elle existe – s'affirme *contre* la Réforme (exemple l'Irlande) et revêt toutes les apparences d'une guerre de religion.

Avec la Révolution nationale, le siège de la légitimité fut transféré de la Couronne au Parlement qui peut tout. Ainsi Westminster se voit investi d'un monopole législatif absolu, tout pouvoir émane de lui, au besoin par dévolution. Les autorités locales émargent au droit commun, les lois concernant l'Ecosse ou le Pays de Galles sont votées aux Communes et on connaît les arguties juridiques qui justifient les compétences *dévolues* au Parlement européen.

Quoique restée gallicane, voire d'esprit janséniste – coquetèle proche de celui qu'offre la *High Church* – la France demeura la "*Fille aînée de l'Eglise*": point de religion en langue de chancellerie, point de clergé totalement dévoué au Centre. Lors de la révolution nationale les prêtres feront défaut quant ils ne se rangeront pas résolument du côté de la Périphérie ou dans le camp des tenants de l'Ancien régime. La centralisation devra être étatique ou ne sera pas. A la défaillance des mécanismes culturels qui mène à un contrôle de type hégémonique au sens de Gramsci, le centre répond par un contrôle direct, c'est-à-dire une domination exercée sur la périphérie. Un processus poussé de différenciation étatique permet d'obtenir un tel résultat. L'Etat unitaire imposera les mêmes règles, les mêmes normes, les mêmes valeurs universalistes et, en définitive, la même langue sur l'ensemble du territoire qu'il contrôle et qu'il définit comme "territoire national".

## 2. La décentralisation polycéphale

Lors du Traité de Verdun qui, en 843, pose les fondements de l'Allemagne et de la France, l'empereur Lothaire ne conserva qu'une bande de territoire allant de la Frise à la Provence et au Latium. C'est la portion de la carte conceptuelle de l'Europe que Rokkan qualifiait "d'Europe des Cités-Etats" (cf. supra). Dans cette région le réseau urbain est tellement solide qu'il préviendra la naissance de grands Etats territoriaux. Tous les grands feudataires de la région qui tenteront cette aventure échoueront : ainsi seront mis en échec les processus d'édification étatique de la Lotharingie ou de la Bourgogne tandis que celui de l'Allemagne se verra retardé d'un millénaire. Ce n'est qu'au XIXe siècle que des Etats modelés sur la France s'y construiront et, encore, dans des versions éloignées du modèle initial. Seuls les Pays-Bas construiront un Etat unitaire du fait de leur homogénéité culturelle. Les féodaux seront contraints d'accorder chartes et franchises à des cités qui, en pratique, jouiront de la souveraineté étatique.

Cependant l'émergence de l'Etat absolutiste, fruit de la construction stato-nationale dans les Empires maritimes et, dans une moindre mesure, dans les Empires continentaux érodera cette colonne vertébrale de l'Europe. Rokkan désigne par les expressions "intégrés dans un système plus grand" et "fragmentées" les accroissements territoriaux obtenus au détriment de "l'Europe des Cités-Etats", respectivement sur ses flancs Ouest et Est. Face aux menaces françaises, autrichiennes, espagnoles ou, plus tard, prussiennes, les Cités-Etats devront s'allier, se coaliser pour unir leurs forces. Ainsi naîtront ligues et confédérations – Confédération Helvétique, Ligue Hanséatique, Ligues Grises, République des Provinces-Unies, etc. – qui contribueront à l'invention du fédéralisme.

Envisagée sous l'angle culturel "l'Europe des Cités-Etats" a maintenu un pluralisme profondément ancré qui se traduit parfois par une segmentation consociative du pays comme au Bénélux et en Autriche, ou dans un fédéralisme culturel doublé d'une recherche incessante du consensus comme en Suisse. La Belgique flamande possède avec Anvers et Gand deux métropoles culturelles, Hambourg, Cologne, Berlin, Francfort ou Munich méritent ce titre tout comme Milan et sa Scala, Turin, Bologne, Florence, Rome ou Naples. Le plus prestigieux journal des Pays-Bas est le "*Nieuwe Rotterdamse Courant*", en Allemagne c'est la "*Frankfurter Allgemeine*", tandis qu'en Italie trois journaux à Turin, Milan et Rome sont des "*quality papers*", quant à la Suisse, chacun des 26 Etats qui la composent possède son ou ses quotidiens. La radio et la télévision reflètent également pluralisme et diversité ; de même que les systèmes éducatifs étrangers à "l'Université" napoléonienne, à l'école de Jules Ferry et, *a fortiori* au "grand système d'éducation nationale unifié et laïc" dont rêvèrent un jour les socialistes français.

Les tendances à la centralisation et décentralisation se reflètent également dans le développement territorial de l'économie de chaque pays.

### C. *Les variables territoriales économiques*

Les concepts de centre et de périphérie appartiennent aussi à la réflexion économique. Cependant ils restent connotés par l'école qui les a popularisés dans son approche du phénomène de développement inégal : la Théorie de la dépendance. Si la vision théorique de Rokkan ne s'oppose pas à celle de Cardoso ou de Gunder Frank elle s'en distingue néanmoins par son souci d'ouverture.

Afin d'éviter toute confusion on définira le centre économique, l'Anglais *core*, comme le lieu géographique où se concentrent le capital financier ainsi que les leviers de commandes industriels et commerciaux.

En Europe occidentale la structure des "*Cores*" se caractérise par plusieurs configurations possibles : unipolaires, tripolaires, multipolaires concentrées et multipolaires dispersées.

Le centre des activités commerciales, financières, boursières et de gestion industrielle peut se concentrer dans une mégapole, véritable "centre du centre". Cette métropole assume également les fonctions de centre culturel et de capitale politique ; son poids s'avère considérable par rapport aux autres cités. L'unipolarité métropolitaine, au profit de Copenhague, Londres ou Paris, résulte d'une logique politique et non de celle inhérente au marché, c'est leur statut de capitale d'un Etat unitaire centralisé qui conféra à ces prestigieuses cités leur rôle de métropole.

Le pôle économique peut, en revanche, adopter une configuration triangulaire organisant l'espace autour de trois villes : triangle Bruxelles-Anvers-Gand en Belgique, Milan-Turin-Gènes en Italie, ou *Goldenen Dreieck* - Bâle, Zurich, Olten - en Suisse. S'apparente à cette structure, la situation multipolaire concentrée où le pôle économique revêt l'aspect d'une nébuleuse urbaine : ainsi la zone de conurbation qui s'étend *grosso modo* d'Amsterdam à Rotterdam et que les Néerlandais nomment *Randstad Holland*.



Seule la "multipolarité dispersée" fonde, à nos yeux, la polycéphalité au sens de Rokkan. Le pays se répartit alors autour de centres tantôt multifonctionnels régionaux, tantôt unifonctionnels spécialisés mais nationaux, l'Allemagne et l'Espagne offrent de bons exemples de multipolarité dispersée.

#### D. *Interaction entre les variables*

Avec l'intéressante exception de l'Espagne toutes les situations de tri- ou multipolarité se localisent dans ce que la carte conceptuelle de l'Europe désigne comme Europe des Cités-Etats. Il faut préciser qu'avec la Catalogne, l'Espagne s'y retrouve partiellement. On peut déceler là l'importance du politique et de la géographie, donc de l'impact de la variable territoriale par rapport au déterminisme économique. Les contours de la problématique de la centralisation/décentralisation deviennent nets lorsqu'on juxtapose les configurations respectives des centres politiques et des pôles de développement économique.

On l'a vu : en Europe occidentale les centres métropolitains offrent une monocéphalité d'épure, véritables incarnations de l'idéaltype. Paris, Londres, Copenhague, Stockholm, capitales politiques, métropoles économiques, centres de rayonnement culturels qui éclipsent les velléités provinciales de Glasgow, Manchester, Lyon, Marseille, Bordeaux ou Gothembourg. Le rapport centre/périphérie est linéaire.

En revanche on constate que triangles et nébuleuses engendrent une dialectique des rapports entre le centre et la périphérie. La capitale politique se localise-t-elle dans l'une des villes centrales ? Non en Italie, peut-être en Suisse, oui ailleurs. Toute une réflexion reste encore à mener sur ce sujet.

Mieux étudié, le cas de l'Espagne fournit un exemple de développement économique inégal *au profit* des périphéries basques et catalanes. Génératrice de nombreux conflits cette situation, héritage d'un centralisme étatique avorté, donne naissance non seulement au *Peripheral Nationalism* mais aussi à un néo-centralisme de la périphérie<sup>11</sup>.

Cependant des configurations politico-économico-territoriales grosses de virtualités conflictuelles peuvent exister dans des pays où la paix civile confine à une harmonie toute irénique. En effet, l'organisation fédérale de l'Etat a prévenu toute velléité de conflit : là encore on saisit l'importance décisive du politique même comme variable intermédiaire.

## II. En quête d'indicateurs

La réflexion théorique conduite à l'aide du cadre de Stein Rokkan nous a permis d'ébaucher un modèle logique. Il se compose de plusieurs structures et constitue une totalité. L'essai de transformation des variables conceptuelles en indicateurs visant à mesurer la réalité perçue fragmente cette dernière. Ce ne sera qu'auprès

(11) D.-L. SEILER, *Les partis autonomistes*. Paris, 1982, pp. 24-26.

le terrain et l'analyse des données que le chercheur pourra recomposer le réel, grâce aux résultats obtenus mais aussi au moyen de conjectures.

A ce stade de la démarche on en reste à la mesure des variables, c'est-à-dire à la construction d'indicateurs. Indicateurs de la centralisation territoriale et culturelle exclusivement car les indicateurs économiques abondent.

### A. Indicateurs de centralisation politique

Pierre Duclos proposa, dans une perspective voisine de celle illustrée par Stein Rokkan, une théorie de la "politification". Elle offrait l'avantage de localiser sur un continuum toutes les formes d'alliances internationales et de centralisations politiques. Jean Beaufays s'en est inspiré pour élaborer une échelle des indicateurs du fédéralisme<sup>12</sup>. Deux éléments sont à prendre en compte lorsqu'il s'agit de distinguer empiriquement si un Etat est fédéral ou non et, si oui, à quel degré : l'autonomie des Etats fédérés et leur participation aux décisions de l'ensemble. Beaufays ne retient que la participation qu'il mesure au moyen de trois modes : les fonctions, l'institutionnalisation et la médiation. En effet la participation des unités composant l'Etat peut s'effectuer au niveau *législatif, exécutif et judiciaire*, elle peut être *institutionnalisée* ou *non institutionnalisée* et se faire de manière *directe* ou *indirecte*. L'auteur propose d'affecter à chacun des items des coefficients choisis arbitrairement mais fondés "sur la réflexion et la comparaison". Ils sont soumis à discussion et modifiables, ainsi propose-t-il d'affecter à chaque mode de participation les pondérations suivantes : législatif (0,40); exécutif (0,35); judiciaire (0,25); institutionnalisé (0,80); non institutionnalisé (0,20); direct (0,55) et indirect (0,45). La combinatoire des possibilités théoriques se présente sous la forme d'une matrice de 124 possibilités. Ces dernières peuvent être aisément regroupées en une échelle couvrant "la totalité de la variation entre l'Etat unitaire concentré et l'Indépendance totale, tous deux extrêmes fictifs"<sup>13</sup> (cf. Tableau 2).

TABLEAU 2  
Indicateur de centralisation politique

Etat unitaire concentré	
Etat unitaire déconcentré	Unitaire
Etat unitaire décentralisé	
Etat régionalisé	
Etat fédéral vicié	Fédéral
Etat fédéral	
Confédération	
Alliance	Diplomatie
Indépendance	

Extrait de J. BEAUFAYS, *a.w.*, p. 152.

(12) J. BEAUFAYS, *Théorie du régionalisme*. Bruxelles, 1986.

(13) *Ibid.*, pp. 149-152.

Centrée sur la seule participation, l'échelle de Beaufays ne mesure pas le degré d'autonomie variable pour laquelle l'observation du fonctionnement réel des systèmes fédérés nous incline à conclure que sa meilleure traduction se trouve dans l'organisation administrative. Qui applique les décisions politiques prises tant par le centre que par les régions ou les Etats fédérés ? Une administration stato-nationale possédant une hiérarchie administrative couvrant tout le territoire ? Deux administrations parallèles ? Les administrations des régions ou Etats fédérés ? La France fournit un exemple du premier cas, les Etats-Unis, du deuxième et la Suisse, du troisième. Ceci nous permet de construire une échelle ordinale composée de trois échelons et donc pondérable.

Les deux échelles, à savoir l'indicateur de centralisation politique de Beaufays et celui que nous proposons pour mesurer la centralisation administrative, aident à mesurer le degré de fédéralisation des différents pays.

### B. Indicateurs de centralisation culturelle

Lorsqu'on s'attache à la mesure de la centralisation culturelle la tentation est grande de la confondre avec le degré d'homogénéité ethnique. Or certains pays – Grèce, Pologne et, dans une mesure à peine moindre, Danemark – constituent des ethnies dotées historiquement d'une seule religion et d'une seule langue. Si l'homogénéité ethnique favorise la centralisation culturelle, elle n'en constitue pas moins un phénomène distinct.

Deux variables nous paraissent devoir jouer un rôle décisif dans le phénomène de centralisation culturelle : l'école et la presse.

La mesure de la décentralisation scolaire s'avère plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord. En effet, le pouvoir organisateur de l'école peut être public et ce faisant stato-national, régional/fédéré ou municipal. Il peut être aussi privé ou encore mixte. Seule une matrice, et non plus une échelle, peut en rendre compte.

TABLEAU 3

#### Indicateur de centralisation de la presse

Nationale-métropolitaine  
Nationale-centrale  
Nationale-dispersée  
Régionale

En revanche l'analyse de la centralisation de la presse qui se fonde sur la réflexion théorique énoncée ci-dessous (I.C.) représente une tâche plus simple pour le chercheur. Le tableau 3 propose un indicateur qui la traduit concrètement. Les trois premiers items correspondent à une situation où il existe une presse dite nationale, c'est-à-dire lue dans l'ensemble du pays : dans le premier cas elle est éditée dans la capitale, dans le deuxième cas elle l'est dans l'une des villes appartenant au centre et dans le dernier, il y a dispersion des organes de presse. La France illustre le premier cas, les Pays-Bas le deuxième, l'Italie le troisième et la Suisse le quatrième.

### C. Conclusion

On pourrait proposer d'autres indicateurs culturels ; par exemple portant sur le statut de la radio et de la télévision. Par ailleurs indicateurs politiques et culturels devraient être mis en relation avec les indicateurs de centralisation élaborés par la science économique. Ce faisant on sera fidèle à la conception défendue par le regretté Stein Rokkan.

Devant la complexité que révèle la réalité de la centralisation ou de la décentralisation des systèmes politiques, notre discipline ne peut qu'apporter une réponse partielle. En effet une double réflexion d'une part théorique à partir de l'oeuvre de Rokkan et, d'autre part, pré-empirique, c'est-à-dire centrée sur l'opérationnalisation des concepts, nous amène à conclure à l'inter-relation entre le degré de centralisation-décentralisation politique et celui dont témoigne la société globale. Par exemple l'existence d'une culture fédérative prévient le développement d'une centralisation politique excessive : elle peut engendrer d'intenses conflits lorsqu'on lui imposa un cadre institutionnel centralisé, comme en témoignent les cas belges et espagnols.

Toute l'histoire sociale et politique de l'humanité est celle d'une lente et progressive centralisation. Les seules limitations entravant ce processus étaient techniques et, dans certains cas, politiques. Depuis une vingtaine d'années le mouvement s'était inversé, la théorie des organisations prônait la décentralisation comme exigence de rationalité et partout on clamait : "*Small is beautiful*". Aujourd'hui l'explosion de la micro-informatique permet la décentralisation la plus extrême au niveau de l'exécution tout en réalisant la centralisation la plus totale du contrôle et de la prise de décision. Les politologues se doivent donc de fournir aux décideurs et aux politiques les moyens techniques d'éviter l'émergence d'une centralisation qui atteindrait des niveaux jamais atteints. Il y va de la conception occidentale de la démocratie.

#### *Summary : Centralization and Decentralization in Western Europe : Explanation Sketch*

*The aim of this tentative article is to bring some further empirical evidence in order to validate Stein Rokkan's "Conceptual Map of Europe". Therefore a set of variables are suggested : territorial-cultural (monocephalic unitarism with two possible ways the hegemonic and the authoritarian and polycephalic) and territorial-economic (metropolitan, triangles and conurbations, and polycephalism). Some indicators are proposed to provide some measurement of the variables, such as Beaufays Federalism scale or a new Mediatic centralization scale.*