

La deuxième journée d'études organisée par la Fondation Charles de Gaulle et la Fondation Magna Carta s'est tenue à Rome le 22 septembre 2016 autour de la question des réformes territoriales en France et en Italie de 1945 à nos jours.

Le problème de l'adaptation des structures de Gouvernement aux enjeux économiques, sociaux mais également politiques est commune à la France et à l'Italie, depuis le XIXe siècle et plus encore depuis 1945. En effet, le débat sur les échelles de gouvernement (régions, départements ou provinces) renvoie à la recherche d'un équilibre délicat ou l'efficacité de l'action de l'Etat, la proximité du pouvoir avec les citoyens et la recherche d'un cadre à la fois justifié sur le plan historique et géographique et rationnel sur le plan économique se recourent parfois difficilement. S'y ajoute évidemment un débat à caractère politique, particulièrement animé lors des débats constitutionnels de 1945 en France, de 1947-48 en Italie.

Cette préoccupation n'est pas nouvelle, et force est de constater que par-delà l'actualité commune de cette question en France et en Italie (réforme des régions et loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) en France, Référendum sur la réforme du Sénat en Italie), les interactions entre les deux pays ont commencé dès le XIXe siècle. Le décret Rattazi de 1859 et la loi de « Piémontisation » de 1865, qui donne au Préfet des pouvoirs très étendus dans les Provinces relèvent ainsi du choix fait par les élites italiennes d'un modèle Jacobin contre un modèle de *self-government* à l'anglaise. En France, c'est Aristide Briand qui, le premier, en 1910, demande au géographe Paul Vidal de la Blache de réfléchir à dix-sept groupements régionaux. Ce projet, repris pendant la Première Guerre Mondiale avec les fameuses « régions Clémentel », échoue cependant face à la prééminence du modèle départemental, hérité de la Révolution française.

Les années de refondation qui suivent la seconde Guerre mondiale montrent l'acuité de ces débats, puisqu'alors que la Constitution italienne reconnaît, dans son article 5, le principe d' « autonomie locale » : elle « met en place dans les services qui dépendent de l'Etat le plus ample décentrement administratif ; elle adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de m'autonomie et de la décentralisation ». De même, la premier projet constitutionnel de la IVe République, porté notamment par le Parti communiste, accorde également une très large autonomie aux pouvoirs locaux, aux départements dans le cas français. Pourtant, dernier temps de cette histoire commune, les progrès de la décentralisation semblent se faire par à-coups, avec des moments d'accélération. La fin des années 1960 et les années 1970, avec la création des régions comme Etablissements publics par le Général de Gaulle en France (même si l'échec du référendum de 1969 ralentit le processus), les lois de 1975 et 1977 en Italie, correspondent à une volonté de déconcentration d'un Etat hypertrophié, dans un souci d'efficacité. Cette aspiration est d'ailleurs transpartisane : le projet régional, initié par de Gaulle, avance avec les lois de décentralisation votées par la Gauche au pouvoir en 1982. De même, en Italie, la régionalisation liée à la loi de 1977 constitue l'une des clés du compromis historique.

Une seconde accélération correspond aux années 1990, dans un contexte lié à l'intégration européenne. En Italie, les lois de 1997, 1999 et 2001 marquent une avancée progressive vers le modèle de l'Etat fédéral, tandis que, de manière concomitante, la France lance l'acte II de la décentralisation, Jean-Pierre Raffarin faisant voter avec la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 le principe d'une organisation décentralisée du pays. Depuis cette dernière avancée, les réformes territoriales semblent avant tout correspondre à des enjeux de

rationalisation et de réduction des coûts de fonctionnement du service public. Les lois de 2010 et 2014 sur le statut des métropoles, l'encouragement à l'intercommunalité ou la loi NOTRe vont dans ce sens, même si le projet de suppression du département semble avoir été abandonné.

Dans une volonté de réfléchir aux interactions entre modèle français et modèle italien, plusieurs questions se sont donc dégagées, que cette journée d'étude s'est proposé d'aborder :

. Celle du rythme des réformes territoriales : faire l'histoire de ces évolutions montre à l'évidence que celle-ci fut saccadée, connaissant des moments d'accélération et d'autres d'immobilisme, des demi-réformes, bref, une évolution à la fois irrégulière et très progressive. Malgré un intérêt accru pour ces thématiques dans le débat public depuis les années 1980, on peut donc se demander si les réformes territoriales conduisent véritablement à la création de nouveaux cadres, ou si ceux-ci ne se superposent pas à ceux anciennement définis.

. Celle du clivage politique lié à la décentralisation. Les réformes territoriales n'ont-elles pas constitué un moyen de dépassement des clivages politiques, soit que soit envisagé une forme de répartition du pouvoir entre local et national, soit que l'échelle locale permette un dépassement du clivage droite-gauche qui se diffuse parfois à l'échelle nationale sur ces questions. En effet, la frontière jacobin/décentralisateur semble scinder et la droite et la gauche, selon des modalités qu'il conviendra de déterminer.

. Celles des échelles de pouvoir. De fait, le renforcement du poids des régions et l'élargissement de leurs compétences permet à certaines d'entre elles de déployer directement une action politique à l'échelle européenne. Mais cela crée des déséquilibres et des inégalités à l'échelle nationale : comment maintenir des formes de péréquation et de solidarité entre régions riches et régions pauvres ? Une politique d'aménagement du territoire peut-elle conduire à un dépassement des phénomènes de concurrence entre les territoires ? Existe-t-il véritablement une plus grande rationalité économique dans la gestion des affaires publiques à l'échelle locale ? Inversement, n'existe-t-il pas une tentation de « recentraliser » pour dépasser ces oppositions ? Ici se noue sans doute une différence entre la France et l'Italie, où le cadre régional apparaît bien plus légitime et signifiant à la majorité.

. Celle, enfin, de l'adaptation du discours politique à ce nouveau cadre. Comment les forces politiques peuvent-elles articuler local et national ? Comment gérer des revendications régionalistes de fait menaçantes pour l'unité nationale, ou du moins pour les phénomènes de solidarité à l'échelon national ? La décentralisation n'a-t-elle pas conduit à éloigner l'Etat des citoyens, à rendre son action plus complexe et moins lisible, et à favoriser une résurgence d'identités locales souvent conflictuelles ?

Afin d'ébaucher des éléments de réponse à ces questions dans une perspective franco-italienne, cette journée d'études, la seconde organisée par la Fondation Charles de Gaulle et la fondation Magna Carta, a confronté le point de vue d'universitaires et de praticiens de la politique, nourris de l'idée que les interactions constantes entre modèle français et modèle italien ont nourri et animé des évolutions politiques fondamentales dans les deux pays.

