

Orban, Edmond (1984) *La dynamique de centralisation dans l'État fédéral. Un processus irréversible ?* Montréal, Québec/Amérique, 526 p.

Gilles Sénécal

Volume 29, Number 78, 1985

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/021761ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/021761ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (print)

1708-8968 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Sénécal, G. (1985). Review of [Orban, Edmond (1984) *La dynamique de centralisation dans l'État fédéral. Un processus irréversible ?* Montréal, Québec/Amérique, 526 p.] *Cahiers de géographie du Québec*, 29(78), 457–458.
<https://doi.org/10.7202/021761ar>

ORBAN, Edmond (1984) *La dynamique de centralisation dans l'État fédéral. Un processus irréversible?* Montréal, Québec/Amérique, 526 p.

Les processus de centralisation à l'intérieur des États occidentaux, en particulier de type fédéral, sont-ils irréversibles? Assistons-nous à une centralisation de plus en plus poussée des leviers décisionnels entre les mains de l'État fédéral, centralisation qui s'opère au détriment des pouvoirs locaux, régionaux ou provinciaux? Pourtant, les expériences de décentralisation ne manquent pas — pensons à celles se déroulant actuellement en France et en Espagne — mais elles ne concerneraient que des aspects administratifs. Ce double mouvement, la centralisation des pouvoirs essentiels dans les États fédéraux et la décentralisation administrative dans les États unitaires, semble contradictoire. En fait, les différences entre ces deux types d'État iraient-elles en s'estompant? Telles sont les questions qui préoccupent Edmond Orban dans son dernier ouvrage.

Il faut bien distinguer, signale-t-il, pour la bonne compréhension du sujet, deux types de décentralisation. D'une part, la décentralisation politique permet le déplacement de certains pouvoirs, de leviers décisionnels ou de champs de compétences qui, cédés par l'État central, deviennent la matière exclusive d'un palier inférieur de gouvernement. D'autre part, la décentralisation administrative concerne la dotation d'instruments administratifs aux échelons locaux, régionaux ou provinciaux chargés d'appliquer les politiques décidées à l'échelon supérieur. Dans ce cas-ci, les pouvoirs essentiels, les instruments décisionnels, demeurent le fait de l'État central. Cette évolution des systèmes politiques contemporains n'est pas sans conséquence. En fait, le prix à payer peut être lourd car les dangers d'une concentration accrue voire excessive des pouvoirs entre les mains d'un nombre restreint d'individus ou d'institutions sont nombreux: l'émergence d'un certain totalitarisme, les velléités d'homogénéisation sociale et parallèlement la répression des différences culturelles et enfin, la standardisation des comportements.

Alors, comment est-il possible de freiner ou tout au moins d'exprimer des contrepoids à ce processus centralisateur. D'abord, quels sont ces contrepoids? En premier lieu, les contrepoids constitutionnels comme les référendums en Suisse ou une chambre des provinces comme le Bundesrat en Allemagne fédérale; en second lieu, les contrepoids populaires, soit le jeu de pressions émanant de la société civile qui manifestent les divers clivages sociaux, culturels et ethniques; enfin, le rôle joué par le palier inférieur lui-même qui, dans l'élaboration de ses politiques, peut être amené à s'opposer au centre.

Dans le système fédéral, la qualité des interventions et le degré d'autonomie de paliers inférieurs sont tributaires, selon Orban, de quatre critères: une chambre élue, des champs de compétence exclusifs, des ressources financières suffisantes et une capacité à s'opposer au gouvernement central (p. 185). Pour l'auteur, le référendum suisse ou le Bundesrat n'ont pas permis, pour diverses raisons, aux cantons et aux landers de protéger leur autonomie et de «jouer les contrepoids». Par ailleurs, le palier inférieur n'a de force pour accomplir ce rôle de contrepoids que dans la mesure où des clivages (sociaux, ethniques, etc.) différencient l'espace provincial des autres régions et, en particulier, de la zone centrale.

Comment expliquer les pratiques de centralisation? L'auteur retrace ici l'évolution des principales théories de l'État, dont les notions de contrat et de souveraineté sur lesquels se fonde la légitimité du pouvoir. Par ailleurs, l'évolution des idées, le rationalisme et les idéaux universalistes, entre autres, ont conduit la plupart des auteurs à voir l'État moderne comme l'un des principaux facteurs de progrès. L'État affirme dorénavant la volonté générale. Il devient le véhicule pour imprimer des pratiques égalitaristes, assurer les droits de l'homme et diffuser une culture nationale. Dans les États fédéraux, le gouvernement central a tendance à se présenter sous les habits du progrès et de la volonté générale; et il affecte d'identifier les provinces à l'expression de volontés particulières.

Les pratiques de centralisation se précisent avec la montée du néo-libéralisme, du *Welfare State* et du *New Deal* américain. Dès lors, l'État intervient massivement dans tous les domaines du social. Les théories de Keynes ouvrent la voie à une intervention systématique de l'État dans les rouages de l'économie. Devant une économie mondialisée et largement dominée par les

firmes transnationales, l'État central est vu comme le seul rempart de la souveraineté nationale (cf. les thèses de Laski, p. 54). La mise en place des programmes sociaux accentue le rôle dominant de l'État central qui serait le seul à garantir une qualité égale des services dans toutes les régions du pays. En un mot, la modification du rôle de l'État favorise l'accroissement des fonctions du palier fédéral et son immixtion dans les compétences des provinces, des cantons, des landers. Cela n'empêche nullement ces derniers de croître aussi de façon remarquable. Par exemple, l'État québécois s'est gonflé considérablement depuis plus de vingt ans sans toutefois être en mesure de récupérer les pouvoirs essentiels, empêcher les empiètements fédéraux ou contrecarrer efficacement le gouvernement central.

Les quatre cas étudiés (Allemagne fédérale, Canada, États-Unis et Suisse) confirment l'hypothèse de départ, à savoir l'irréversibilité du processus de décentralisation. Ces systèmes fédéraux évoluent, principalement de par le droit et la constitution, vers une institutionnalisation de la domination du pouvoir central; désormais, ceux-ci ressemblent de plus en plus aux États de type unitaire.

L'ethnicité est-elle le seul contrepoids valable face aux pratiques centralisatrices? L'auteur semble le croire puisqu'il avance que de tous les cas étudiés, seul le Québec répond positivement aux critères de l'autonomie véritable énoncés précédemment et permet l'élaboration d'un fédéralisme différent (p. 475). La singularité du cas du Québec tient pour beaucoup à l'ensemble des clivages de tous ordres qui l'oppose au gouvernement central et aux autres provinces. Le clivage ethnique prend une importance capitale. L'État québécois a donc été appelé à jouer le rôle d'État national, évoluant ainsi de la revendication de type régionalisée à celle de type nationaliste.

Cette somme de l'évolution du fédéralisme dans les États occidentaux recoupe à bien des égards les préoccupations de la géographie contemporaine: l'intégration de l'État, la hiérarchisation du pouvoir en fonction des diverses échelles (locale, régionale, nationale) et des clivages sociaux ou ethniques, la dynamique centralisation-décentralisation. Ces problématiques mettent en évidence deux conceptions opposées de l'État: l'État intégré ou l'État fragmenté. Tout cela rejoint le domaine de la géographie politique, américaine en particulier, de l'après-guerre. Nous pensons ici à Gottmann (1952), Hartshorne (1950), Kasperson et Minghi (1969) à Soja (1972) ou encore à l'ouvrage récent de Paddison (1983, *The Fragmented State*). L'approche pluri-disciplinaire d'Orban n'exclut pas, au contraire, la dimension géographique. À n'en pas douter, ceci constituera un outil de travail de base, une référence essentielle, en géographie politique bien qu'il faille regretter, hélas, le caractère incomplet de la bibliographie.

Gilles SÉNÉCAL
Département de géographie
Université de Montréal

WASMER-RAMER, Kurt (1984) *L'agriculture à la frontière linguistique*. Basel, Verlag Wepf, 223 p.

Cet ouvrage est issu d'une thèse de doctorat soutenue à la Faculté des sciences naturelles de l'Université de Bâle (Suisse) en décembre 1983. L'auteur y expose les résultats d'une analyse de l'espace agraire de part et d'autre de la limite linguistique française/allemande dans le nord-ouest de la Confédération helvétique, plus précisément à la frontière entre le canton alémanique de Soleure appuyé du Laufonais bernois et le canton du Jura. Donc, une étude localisée dans une région très compliquée du point de vue politique, ethnologique et intra-fédéral. Considérant cette limite comme une coupure ethno-culturelle dans le paysage humanisé, l'auteur compare, au niveau des communes et des exploitations, l'agriculture pratiquée respectivement dans l'aire romande (francophone) et dans l'aire alémanique (germanophone) et tente de définir les différences et d'en donner les raisons. L'auteur a choisi six «communes-tests» en se référant aux statistiques, à la cartographie ainsi qu'à des visites et arpentages personnels.

L'ouvrage est divisé en quatre chapitres concernant successivement la méthodologie, la description de l'aire étudiée, l'analyse comparative de l'agriculture des «communes-tests»