

Orban, Edmond. *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral : un processus irréversible?* Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1984, 526 p.

Raymond Hudon

Volume 17, Number 3, 1986

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702054ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702054ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Hudon, R. (1986). Review of [Orban, Edmond. *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral : un processus irréversible?* Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1984, 526 p.] *Études internationales*, 17(3), 678–680.
<https://doi.org/10.7202/702054ar>

ORBAN, Edmond. *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral: un processus irréversible?* Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1984 526 p.

La forme interrogative du titre ne vise probablement pas à atténuer la réponse qui est fournie nettement par Edmond Orban. Ses observations des cas suisse, allemand, américain et canadien ne lui permettent-elles pas de repérer, selon ses propres termes, « la loi universelle de la centralisation » (p. 253)? L'affirmation de ce caractère d'universalité surprend quelque peu. D'autant plus que les derniers paragraphes de *La dynamique de la centralisation...* semblent restreindre le constat aux « réalisations concrètes de l'État fédéral dans les sociétés industrialisées », constat qui « se vérifie d'autant si l'on observe la dynamique de la centralisation dans un cadre spatio-temporel suffisamment large pour être significatif quant à l'évolution interne de ses fonctions et de son infrastructure » (p. 475).

Mise à part cette tentation d'accorder une extension abusive aux conclusions qui en découlent, les analyses menées par Orban parviennent tout de même à convaincre au moins partiellement. Il invite expressément, touchant la décentralisation, à faire la différence entre « d'une part le discours officiel du gouvernement central et d'autre part le résultat final, qui seul permettra de jauger les effets réels de la décentralisation annoncée » (p. 171). Il s'attaque dès lors à démontrer que « l'évolution des constitutions formelles et informelles indique une tendance au renforcement des pouvoirs du gouvernement central, surtout dans le domaine économique » (p. 471). L'observation de cette tendance conduit même à demander si « un État fédéral moderne [peut] être réellement fédéral, au sens où il donnerait une réelle autonomie aux régions en termes de pouvoirs économiques et de fonctions stratégiques »; selon Orban, « la réponse à une telle question est loin d'être affirmative » (p. 474).

Les facteurs contribuant à cette tendance centralisatrice ne se trouvent pas réservés aux États fédéraux. Les effets de ces facteurs ap-

paraissent cependant plus visibles dans ces États qui durent, lors de leur formation, se doter d'une structure comportant des gouvernements intermédiaires entre le palier national et le palier local pour tenir compte de l'hétérogénéité des « communautés » rassemblées. Mais, note Orban, ce souci pluraliste s'estompa régulièrement à un rythme et selon des façons propres à chaque situation: « Au cours de la formation (sinon au début) de l'État fédéral, le concept d'unification nationale est venu rejoindre à un moment (variable selon chacun de ces pays) les concepts de modernisation et de progrès social. Au nom de l'égalité sociale, de l'unité nationale et de la « standardisation » (ou rationalité économique), on légifère de plus en plus dans les capitales fédérales. Au même moment, la complexité du développement économique et les besoins découlant de l'interdépendance des régions et des facteurs de production exigent de plus en plus de mesures de coordination » (p. 206).

Les États fédéraux, comme les États unitaires, ne sont donc pas exempts de pressions allant dans le sens d'une centralisation toujours plus poussée des décisions stratégiques et du contrôle des moyens visant à les traduire. Dans les discussions courantes sur le fédéralisme, Orban trouve que trop souvent on « escamote la notion de souveraineté pour souligner les nécessités de l'interdépendance des différentes unités constituantes » (p. 48). La prise en compte de cette notion se révèle pourtant essentielle dans l'interprétation du statut juridique des lois adoptées respectivement par les unités politiques constituantes et par l'État fédéral dont la primauté du droit est généralement reconnue par les instances désignées.

Mais la dynamique de l'État fédéral n'est pas qu'affaire de droit et de constitution. Dans un système international (mondial?) où « l'État-nation moderne est devenu une sorte de compromis entre les influences du marché et les exigences politiques internes » (p. 66), il semble bien que « les régions, provinces, ou autres entités politiques se trouvent dans une situation difficile lorsqu'elles veulent aller très loin dans leur lutte pour gagner leur autonomie politique » (p. 70.).

Dans des États capitalistes comme ceux considérés par Orban on pourrait s'attendre à ce que le rôle de l'État demeure relativement modeste, surtout à un moment où le néolibéralisme connaît une vogue incontestable. Mais il faut bien signaler que dès le départ, l'État « était fréquemment utilisé pour prendre des mesures protectionnistes quand cela s'avérait utile pour les forces dominant le marché intérieur ». Comment de plus ne pas noter que « lentement mais sûrement, l'État va jouer des rôles nouveaux, à une vitesse et à des degrés variant selon les contextes économiques et politiques » et que cela se « fera généralement parallèlement au développement technologique » (p. 79) ?

En somme la mondialisation de l'économie et l'accélération du renouveau technologique contribuent au raffermissement du biais juridique lié à la souveraineté et à un accroissement du rôle de l'État, spécifiquement de l'État central dans le cadre de systèmes fédéraux. Ces « thèses » remettant pratiquement en question celles qui proposent plutôt une tendance au dépérissement du rôle et de la force de l'État-nation et qui ne se trouvent malheureusement pas discutées par Orban.

Ce dernier « oubli » sert peut-être la thèse de l'irréversibilité de la centralisation dans les États fédéraux. Néanmoins, on ne peut manquer de souligner que cette tendance à la centralisation s'accompagne de fortes manifestations de résistance. Orban s'empresse cependant de réduire la portée effective de ces « réactions anti-centralisatrices » incarnées, par exemple, à travers le régionalisme. Est en effet en cause indiscutablement une question de pouvoir. Une région peut ainsi avoir « toutes les raisons de... protester » si elle souffre « de déséquilibre grave dans son développement et [est] menacée dans sa survie en tant qu'entité ou communauté distincte ». La possibilité de mobilisation se révèle grandement limitée « si sa population et ses dirigeants sont trop divisés sur les objectifs et le choix des moyens à utiliser ». En fin de compte, si une région ne dispose pas d'un « minimum de ressources et de dynamisme voulu, les injustices réelles dont elle est victime pèseront peu dans la balance du pouvoir ».

Le résultat peut être anticipé, d'autant plus que dans notre système démocratique « c'est la loi de la majorité qui l'emporte, d'une majorité qui peut tout faire, car elle est censée incarner la volonté populaire et la légitimité dernière ». Orban laisse alors entrevoir que l'application sans « contrepoids » de tels principes risque « fort de détruire les derniers éléments de fédéralisme qui subsistent encore dans les États fédéraux modernes ». (p. 159).

Tout apparaîtrait reposer finalement sur un regain du pluralisme, sur une plus grande tolérance. L'observation du cas américain et de quelques autres montrerait plutôt que le « nouveau pluralisme » contribue pratiquement « à ce que plusieurs qualifient de 'capitulation en douce', même si les institutions primaires restent fort dynamiques » (p. 125). Ceci ne vise pas à nier le développement de la préoccupation accordée à la protection des droits; mais la protection des droits individuels prime alors nettement sur la protection des droits collectifs. Et cette volonté de protéger les citoyens fournit l'occasion d'accentuer la tendance à la centralisation: « En Suisse, comme dans d'autres États fédéraux, les droits individuels et la justice sont des tremplins permettant au gouvernement central de s'immiscer plus ou moins directement dans des domaines connexes fort étendus » (p. 226). Ce qu'il n'est pas impertinent de souligner en ces moments qui révèlent un effritement des solidarités traditionnelles pour donner prise à un repli de nature plus individualiste et à un approfondissement d'une politique de protection des droits de la personne.

À tout compter, les chances d'un véritable fédéralisme, renouvelé ou pas, apparaissent fort minces! Le contenu des constitutions de la Suisse, de l'Allemagne de l'Ouest, des États-Unis et du Canada, leur évolution formelle et informelle et les changements survenus dans les fonctions respectives des gouvernements fédéral et intermédiaires (cantons, länder, États, provinces) de chacun de ces pays tendent tous à s'articuler à une dynamique de centralisation dans l'État fédéral. Les conclusions esquissées par Orban laissant peu de place à l'équivoque.

Ainsi, à travers le cas suisse, il voit « un modèle s'apparentant très nettement à celui de la centralisation politique – décentralisation administrative », pour signifier que « les décisions les plus importantes sont prises au niveau des institutions centrales » (p. 332). En ce qui touche le cas allemand, l'énoncé est voulu encore plus drastique: « À plusieurs égards, il n'est pas exagéré de dire que le fédéralisme coopératif sert d'alibi à un gouvernement central désirant s'introduire dans un maximum de domaines relevant ou non de sa compétence » (p. 343). Le processus serait tellement avancé que certains se sentent justifiés de parler de « fédéralisme unitaire » (p. 349) pour caractériser la situation en R.F.A.

En se tournant du côté américain, on est invité à constater que le discours proposant un nouveau fédéralisme décentralisé ne constitue peut-être qu'un « mythe » (p. 401). Du moins ne parviendrait-il pas à masquer une centralisation progressant à la manière d'un « rouleau compresseur » (p. 404)! « À moins de changements structurels profonds, on ne voit guère comment cette tendance pourra vraiment être renversée. Seuls les États dotés de ressources suffisantes en argent et en personnel pourraient peut-être freiner cette tendance » (p. 406). La résistance risque cependant d'être beaucoup plus conditionnée par l'accentuation d'un état de dépendance. Et il y a le Congrès qui semble soucieux de ne « pas se départir de ces pouvoirs » (p. 399)!

Pour sauver la « réputation » du fédéralisme, reste donc le Canada qui représente « un cas à part, et unique en son genre, précisément quand on analyse certaines réactions à l'égard du processus » de centralisation (pp. 461-462)! Tout d'abord, des pays étudiés par Orban, le Canada est le seul où « il n'y a pas eu de confédération ni, dit-on souvent, de véritable guerre civile » (p. 280). Et puis, Orban insiste, il y a le Québec qui peut offrir une résistance significative à l'assimilation. Mais pour combien de temps, juge-t-on opportun de demander en évoquant l'atteinte possible du « rêve de toute majorité, celle d'avoir un pays uni, avec une seule langue, une seule nation » (p. 473)!

Sur la base de tels bilans, se révèle-t-il encore approprié de parler du fédéralisme? Laissons Orban conclure: « Nous n'irons pas jusqu'à dire, comme le font de plus en plus d'observateurs, que [les] quatre États fédéraux [étudiés] connaissent un degré de centralisation des pouvoirs de base tel que, finalement, malgré les apparences extérieures, ils ne diffèrent plus guère, quant à leur nature, d'un État unitaire fortement décentralisé sur le plan administratif. Nous constatons cependant que les différences s'estompent de plus en plus, malgré les réactions enregistrées au cours de cette évolution, tout particulièrement au Canada » (pp. 472-473).

Que les différences s'estompent laisse croire que les États unitaires subissent à un moindre degré les pressions à la centralisation engendrées par « la faible marge de manoeuvre que [...] laisse un contexte international ou règne encore la loi de la jungle, spécialement dans les rapports économiques » (p. 462). La loi de la centralisation serait donc moins « universelle » qu'il est suggéré par divers passages de *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral!*

Raymond HUDON

Département de science politique
Université Laval, Québec

VINCINEAU, Michel. *Exportation d'armes et droit des peuples*. Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles-Éditions Bruylant, Coll. « Droit international », no. 14, 1984, 319 p.

L'auteur, Michel Vincineau, s'était déjà signalé en 1974 par la publication d'un ouvrage fort utile sur *La Belgique et le Commerce des Armes* (Éditions Vie Ouvrière, Bruxelles): il y étudiait la législation et les pratiques belges en la matière.

Le livre qu'il nous propose aujourd'hui veut aller plus loin dans la réflexion éthique et surtout juridique. L'auteur estime en effet qu'une lacune est à combler dans le domaine du droit international, discipline souvent peu connue et considérée comme n'ayant aucun