

Centralisation vs décentralisation réelle

Où placer le pouvoir exécutif concret.

La question de la centralisation est rarement posée pour ce qu'elle est vraiment. Dans le débat public, elle se présente comme un arbitrage entre efficacité et proximité, entre contrôle budgétaire et flexibilité régionale, entre cohérence nationale et pertinence locale. Ces tensions sont réelles et simultanées : personne ne veut sacrifier l'une pour l'autre, et c'est précisément pourquoi le débat ne se règle pas par principe. Il se règle par architecture institutionnelle, domaine par domaine, en se demandant à quel échelon chaque type de décision gagne en légitimité, en précision et en imputabilité.

La centralisation présente des avantages réels là où la coordination nationale est incontournable. Diplomatie, défense, politique monétaire, normes environnementales transfrontalières : ces domaines exigent une voix unitaire et une capacité d'engagement liant l'ensemble du territoire. La France post-révolutionnaire a fait ce pari à fond. Elle a construit une administration uniforme, hiérarchisée, rayonnant depuis Paris vers les préfetures, sous-préfetures et communes. Ce modèle a produit une cohérence juridique remarquable et une identité nationale forte, mais à un coût rarement nommé : une distance structurelle entre les décideurs et les réalités du terrain. Quand Paris légifère sur les horaires des abattoirs ruraux ou les normes parasismiques des Antilles, l'abstraction du pouvoir central devient concrète, et parfois absurde.



Le problème est fondamentalement informationnel. Un centre unique ne peut pas agréger correctement les signaux de dizaines de millions de situations locales. L'économiste Friedrich Hayek l'a formulé ainsi : toute organisation politique bute d'abord sur un défi épistémique. Personne ne dispose de toute l'information nécessaire pour décider de tout. Plus le pouvoir de décision est concentré, plus il opère sur des données appauvries, standardisées, arrivées en retard. La centralisation produit des décisions abstraites parce qu'elle est structurellement coupée des réalités qu'elle prétend gouverner.

Décentraliser, c'est corriger ce déficit en rapprochant la décision de l'endroit où elle s'applique. Mais cela exige un partage constitutionnel des compétences exécutives, clair, stable, non révoquant arbitrairement par le centre. Quand le centre peut reprendre demain ce qu'il a délégué hier, on n'a pas une architecture fédérale, on a une déconcentration administrative habillée en autonomie, ce qui est une chose très différente.

On objectera que la décentralisation ouvre la porte aux inégalités entre régions : un territoire riche offre de meilleurs services qu'un territoire pauvre, et l'État national perd les leviers pour corriger l'écart. L'objection est sérieuse. Mais elle confond deux mécanismes distincts : la répartition des compétences exécutives et la redistribution fiscale. Les deux peuvent coexister. L'Allemagne le fait avec le *Länderfinanzausgleich*, qui redistribue des milliards annuellement des Länder riches vers les Länder plus pauvres sans remettre en cause l'autonomie exécutive de chacun. L'égalité territoriale et la décentralisation peuvent s'articuler. Leur opposition est un faux dilemme.

On objectera aussi que confier des compétences exécutives à des régions sous-dotées en expertise ou en fonctionnaires qualifiés revient à décentraliser l'incompétence. C'est une critique fondée, mais elle identifie une condition de succès plutôt qu'une limite du modèle. Une décentralisation sérieuse s'accompagne d'un investissement préalable dans la capacité institutionnelle locale : formation des cadres, transferts de ressources fiscales propres, accompagnement de la transition administrative. Les fédérations qui ont sauté cette étape ont effectivement produit des résultats médiocres. Celles qui l'ont faite, comme la Suisse dès 1848 ou l'Allemagne après 1949, ont bâti des administrations locales dont la compétence technique est aujourd'hui supérieure à celle de bien des États centralisés.

Ces deux exemples sont des fédérations fondées comme telles dès leur origine, ce qui pourrait les rendre difficilement transposables. L'Espagne post-franquiste répond à cette objection directement. En 1978, partant d'un État hypercentralisé après quarante ans de dictature unitaire, elle a construit en moins d'une décennie un système de communautés autonomes dotées de compétences exécutives réelles en santé, éducation et police. La transition n'a pas été sans friction, mais elle établit qu'une décentralisation réelle depuis une structure centralisée héritée est faisable, à condition d'en faire un choix constitutionnel délibéré dès le départ plutôt qu'une concession politique négociée au cas par cas.

La Suisse confirme que le modèle tient sur la durée. Les cantons exercent depuis le XIXe siècle des compétences exécutives substantielles en matière d'éducation, de santé, de fiscalité et d'ordre public, enchâssées dans la Constitution fédérale de 1848, qui pose comme principe que la Confédération ne dispose que des attributions qui lui sont expressément conférées, le reste appartenant aux cantons. Le résultat est un laboratoire institutionnel permanent où les politiques s'expérimentent, échouent ou réussissent, et où l'ensemble du système apprend. En 2020, c'est cette architecture qui a permis aux cantons frontaliers avec l'Italie, frappés plus tôt et plus durement, d'adapter leurs mesures sanitaires avant que Berne ne soit en position de légiférer nationalement. La réactivité était la conséquence directe d'un exécutif placé là où l'information est disponible.

La France a vécu l'expérience inverse. Gérer la crise depuis Paris pour 67 millions d'habitants aux situations épidémiques radicalement différentes a produit des décisions souvent inadaptées localement, des délais de validation coûteux et une défiance institutionnelle qui a atteint en 2021 des niveaux record selon le baromètre annuel du CEVIPOF. Les gouvernants français ont opéré dans les contraintes d'une architecture centralisée qui ne leur laissait pas d'autre choix que de décider de tout depuis le centre, avec l'information tronquée que cela implique.

Il reste un contre-argument qu'il serait malhonnête d'esquiver : face à une guerre, une catastrophe nationale ou une crise financière systémique, un État décentralisé perd du temps à coordonner ce qu'un État centralisé décide en 48 heures. L'argument est historiquement fondé. Mais les fédérations sérieuses l'ont anticipé. La Loi fondamentale allemande prévoit à ses articles 91a et 91b des mécanismes explicites de coopération renforcée entre la fédération et les Länder en cas de crise nationale, sans abolir l'autonomie de ces derniers. Ces mécanismes sont encadrés constitutionnellement, activés selon des critères définis, et temporaires par construction. Dans les États centralisés, à l'inverse, l'état d'urgence tend à s'étirer bien au-delà de la crise qui l'a justifié, faute de garde-fous équivalents.

Pour un projet indépendantiste québécois, cette question détermine l'architecture de ce qu'on veut bâtir. L'argument souverainiste traditionnel repose sur l'idée que le Québec gagnerait à décider de ses propres affaires sans négocier avec Ottawa. C'est un argument légitime. Mais il laisse entière une question que les souverainistes évitent souvent : une fois souverain, où le Québec placera-t-il son propre pouvoir exécutif ? Un Québec indépendant qui reproduirait à Québec la structure de concentration que Paris impose à la Guadeloupe ou qu'Ottawa impose au Québec francophone aurait changé de tuteur, pas de mécanique. Les régions ressource, les nations autochtones, les villes moyennes hors de l'axe Montréal-Québec ne seraient pas davantage gouvernées selon leurs réalités. Elles seraient juste gouvernées depuis une capitale plus proche géographiquement. La question de la décentralisation interne n'est pas un détail à régler après l'indépendance. C'est une question constitutive, à trancher avant.

L'enjeu n'est donc pas de savoir combien de pouvoir concentrer, mais où le placer et selon quelles règles le tenir responsable. Les fédérations qui durent sont celles qui ont gravé cette réponse dans leur constitution plutôt que de la laisser à la discrétion des gouvernements successifs. Le Canada rejoue ce débat depuis 1867 sans jamais le résoudre, précisément parce qu'il n'a jamais voulu le trancher une fois pour toutes. Un Québec souverain qui ferait le même choix d'esquive n'aurait pas seulement raté une occasion. Il aurait reproduit exactement ce qu'il cherchait à quitter.

Louis-Martin Carrière