

# Frontières internes: régions, cantons, municipalités

## Décentralisation réelle vs simple déconcentration administrative.

Parler de frontières internes ne signifie pas fragmenter un peuple : c'est organiser l'exercice du pouvoir sur son propre territoire. Toute société politique durable repose sur une articulation claire entre le centre et les collectivités locales. La vraie question est de savoir si un État est réellement décentralisé ou s'il se contente d'une déconcentration administrative qui maintient le pouvoir effectif au sommet. Cette question se pose avec une acuité particulière dans un projet souverainiste, où l'on prétend redonner le pouvoir à un peuple : encore faut-il préciser à quel niveau ce pouvoir sera exercé.

La déconcentration consiste à déléguer l'exécution sans transférer la décision. Les structures locales appliquent des normes définies ailleurs, avec peu ou pas de capacité d'adaptation. Ce modèle est historiquement associé aux États centralisés issus du jacobinisme français du dix-neuvième siècle, où le préfet représente l'État avant de représenter le territoire. Il incarne une logique de contrôle : la périphérie existe pour mettre en oeuvre ce que le centre a conçu. La décentralisation réelle fonctionne à l'inverse. Elle implique un pouvoir normatif propre, des compétences exclusives et une autonomie fiscale partielle. Les collectivités y constituent des niveaux politiques à part entière, avec leur propre légitimité démocratique, et non de simples courroies d'exécution.

Cette distinction a des effets concrets sur la responsabilité démocratique. Un élu local doté de pouvoirs réels répond de ses décisions devant ses électeurs : il peut être battu aux urnes pour des choix qui les affectent directement. Un fonctionnaire ou un sous-ministre qui applique une norme provinciale ne répond à personne localement. La déconcentration crée une situation paradoxale : les décisions qui touchent le plus directement la vie quotidienne des citoyens, de la collecte des ordures à l'organisation des soins de première ligne, sont prises par des personnes que ces citoyens ne peuvent pas congédier.

L'histoire comparée est éclairante. La Suisse moderne, issue de la Constitution de 1848, repose sur vingt-six cantons dotés de compétences constitutionnelles, fiscales et judiciaires importantes. Chaque canton lève ses propres impôts, administre son propre système scolaire, dispose d'une police cantonale et participe directement à la politique fédérale par le Conseil des États. Cette structure n'a pas fragmenté la Confédération : elle l'a stabilisée en ancrant la légitimité politique à plusieurs niveaux simultanément. L'Allemagne fédérale offre un second exemple : les seize Länder disposent de compétences législatives propres, notamment en matière d'éducation et de police, et leur chambre haute, le Bundesrat, leur donne un poids constitutionnel réel dans les décisions fédérales. Dans les deux cas, la résilience institutionnelle lors des crises s'est avérée supérieure à celle des États unitaires, parce que les niveaux locaux disposent de ressources pour agir sans attendre le centre.

Alexis de Tocqueville notait déjà en 1835, dans *De la démocratie en Amérique*, que les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science. L'image porte une idée précise : on ne développe pas la compétence civique en regardant des élus distants prendre des décisions sur lesquelles on n'a aucun levier. La pratique du gouvernement local, le fait de voter sur un budget municipal, de participer à une consultation sur l'aménagement du territoire, de tenir ses élus responsables de la qualité des routes ou des bibliothèques, forme des citoyens capables d'exiger davantage à tous les niveaux. La proximité du pouvoir favorise la participation parce qu'elle rend les enjeux concrets et les élus accessibles.

Ces observations valent pour tout État, et elles valent particulièrement pour le Québec. La centralisation y a souvent été justifiée par l'efficacité ou l'égalité territoriale. Ces justifications méritent d'être pesées avec sérieux. L'égalité territoriale est un objectif légitime : une décentralisation mécanique ne garantit pas automatiquement l'équité, et certaines fonctions, comme la péréquation fiscale ou les grandes infrastructures de transport, appellent une coordination centrale. Mais les données indiquent que les régions ont des réalités économiques, démographiques et culturelles distinctes que des politiques uniformes décidées à distance ne peuvent pas saisir avec précision. L'Institut de la statistique du Québec documente depuis des décennies des écarts persistants entre les territoires en matière de revenus, de vieillissement et d'accès aux services. Lorsque ces écarts perdurent malgré des décennies de gestion centralisée, il faut admettre que ce modèle ne produit pas l'égalité qu'il promet.



L'argument de l'efficacité mérite le même examen critique. Un ministère central peut réaliser des économies d'échelle sur certains achats ou certaines normes techniques. Mais l'efficacité d'une politique publique se mesure aussi à sa capacité d'adaptation aux conditions locales. Une politique de logement conçue pour Montréal et appliquée uniformément à Rimouski ou à Val-d'Or sera mécaniquement inadaptée à des marchés immobiliers, des densités de population et des bassins d'emploi radicalement différents. Le même raisonnement vaut pour les soins de santé : une région vieillissante du Bas-Saint-Laurent a des besoins en soins de longue durée très différents de ceux d'une région de jeunes familles en banlieue de Québec. La succession de réorganisations du réseau de santé québécois depuis les années 2000 illustre ce problème : chaque réforme pilotée depuis Québec a buté sur l'inadaptation des solutions centrales aux réalités locales, et les acteurs de terrain le signalaient depuis le début. L'efficacité réelle exige de la souplesse, et la souplesse suppose une autorité capable de décider sur le terrain.

Ces arguments appellent deux objections sérieuses. La première est le risque de capture des institutions locales par des élites régionales : un conseil municipal ou un gouvernement régional peut être plus vulnérable aux pressions de promoteurs ou de lobbys locaux qu'un ministère central sous surveillance parlementaire. La seconde est le risque d'inégalités accrues entre des collectivités riches et des collectivités pauvres. Ces risques existent et ne doivent pas être minimisés. Mais ils se gèrent mieux lorsque les niveaux de gouvernement sont clairement distincts et que leurs compétences sont explicitement délimitées. La péréquation fiscale, pratiquée en Suisse depuis 1959 et réformée en profondeur en 2008, et en Allemagne par un mécanisme constitutionnel de redistribution entre Länder, permet de corriger les déséquilibres sans centraliser les décisions. Sur le plan de la capture par des intérêts locaux, un élu municipal visible dans sa communauté est plus facile à tenir responsable qu'un fonctionnaire nommé dans un édifice à Québec : on peut le croiser à l'épicerie, lui poser des questions à une assemblée publique, refuser de le réélire.

La question de l'échelle est aussi incontournable. Le Québec possède une réalité cantonale ancienne : le canton est une division territoriale héritée du régime seigneurial et de l'arpentage britannique du dix-neuvième siècle, qui a longtemps servi de base à l'organisation municipale rurale. Cette tradition d'enracinement territorial pourrait fonder un niveau de gouvernement intermédiaire doté d'une légitimité constitutionnelle propre. Aujourd'hui, le Québec hésite entre les régions administratives, les municipalités régionales de comté et les villes comme niveaux pertinents de gouvernement local. Chacune de ces structures souffre du même défaut : elle peut être réformée, fusionnée ou abolie par décision provinciale, comme l'ont montré les fusions municipales forcées du début des années 2000. Un niveau de gouvernement qui peut disparaître par décret ministériel n'est pas un vrai niveau de gouvernement. Une architecture de type cantonal résoudrait cette fragilité en créant un niveau intermédiaire ancré dans la constitution, avec des compétences protégées, une fiscalité propre et une représentation garantie au niveau national. Ce niveau serait redessiné en fonction des bassins économiques et des solidarités régionales réelles, en tenant compte des différences profondes entre la métropole, les villes moyennes, les régions ressources et les territoires nordiques.

Pour tout projet politique qui prétend élargir la démocratie, les frontières internes sont aussi importantes que les frontières externes. Un État qui reproduit une centralisation excessive ne fait que déplacer le centre du pouvoir sans le démocratiser. La souveraineté d'un peuple se mesure à sa capacité réelle de gouverner ses territoires à tous les niveaux, du national jusqu'à la municipalité. Dans le contexte québécois, proclamer l'indépendance tout en concentrant les leviers décisionnels dans une seule capitale reviendrait à reproduire, en plus petit, exactement ce à quoi on prétendait échapper. L'enjeu n'est pas de savoir si le Québec peut former un État viable : sur le plan économique, démographique et institutionnel, la réponse est oui depuis longtemps. L'enjeu est de savoir quel type d'État il choisit d'être. Un État qui gouverne de haut ou un État qui gouverne de près.

Louis-Martin Carrière