

MÉMOIRE

**Déposé dans le cadre des consultations de la
Commission de la représentation électorale**

Réforme des institutions démocratiques du Québec

Présenté par Jocelyn Roy

Jeudi 12 juin 2008

Réforme des institutions démocratiques du Québec

Contexte

À la lumière de la dernière proposition de réforme de la carte électorale présentée par le DGE, les Québécois prennent conscience, près de 50 ans après le début de la révolution tranquille, que le Québec a changé. Le Québec, comme l'ensemble des sociétés occidentales, vit un phénomène nouveau. Plus de 50 % de ses citoyens vivent maintenant dans les villes.

Le système politique actuel a été instauré il y a plus de 140 ans. Bien que la loi ait été mise à jour régulièrement, il n'en demeure pas moins que les fondements de notre système parlementaire ont pris de l'âge. Tout comme nos infrastructures, on a trop longtemps négligé son entretien.

La loi électorale oblige le DGE à réviser la carte électorale à toutes les 2 élections. Cette loi confère au ce dernier un pouvoir plutôt limité, c'est-à-dire que celui-ci doit appliquer la loi selon des critères précis, mais il ne peut la modifier. Ce type de révision présuppose que les institutions sont adéquates. Si elles ne le sont plus, directeur générale des élections est davantage au service de la loi que de la démocratie.

La révision de la carte devient donc un processus laborieux, qui ressemble davantage à une gymnastique géopolitique où l'on tente, à tout prix, de faire le moins de mécontents possible. Pas étonnant, dans un tel contexte, qu'on ne réussisse pas à dégager de consensus ni d'enthousiasme autour de la réforme. La solution présentée, bien que consciencieusement élaborée, n'en demeure pas moins un exercice cosmétique qui ne fait que déplacer les mêmes pions sur un échiquier usé! On assiste donc à toutes les 2 élections à une guerre de tranchée entre les régions pour qu'elles puissent conserver leurs acquis. Par contre, on se pose rarement la question : est-ce que ces acquis répondent véritablement aux besoins des régions?

Il devient donc de plus en plus évident que la loi ne répond plus aux attentes des Québécois. La qualité du travail du DGE ne peut être mise en cause, ce sont plutôt les outils dont il dispose qu'il faut questionner. Il n'est plus vraiment en mesure de faire adéquatement son travail et ne peut concrètement assurer aux électeurs une représentation démocratique équitable. Être équitable, c'est non seulement tenir compte de l'équilibre démographique, mais aussi s'assurer que les principes de représentation effective et de communautés naturelles soient respectés.

Depuis plusieurs années, on parle de réforme parlementaire, de mode de scrutin et de décentralisation. Le moment est donc bien choisi pour entamer un tel débat.

Posons-nous la question : quel genre de Québec veut-on se donner?

Objectifs

Une réforme en profondeur de notre système démocratique doit s'articuler autour d'objectifs précis.

1. Assurer à chaque citoyen une représentation équitable.
Tenir compte du poids démographique, mais aussi de la situation géographique particulière du Québec. Donc, garantir à la population la qualité de cette représentation.
2. Assurer une meilleure représentation régionale.
Instaurer des institutions qui garantissent une répartition équilibrée des pouvoirs entre les régions.
3. Décentraliser les instances décisionnelles.
Donner aux zones administratives les outils nécessaires à leur développement.
Redistribuer les pouvoirs entre les régions et le pouvoir central.
4. Corriger les distorsions géographiques.
Éliminer les chevauchements géographiques des divers paliers de gouvernement.
Définir les délimitations d'une manière plus cohérente et qui transcende la réalité québécoise des années 2000.
5. Doter le Québec d'un système parlementaire durable.
Assurer de la pérennité de nos institutions.

Problématique

Représentation

Le Québec fait face à une problématique à laquelle bien peu de démocraties sont confrontées : une très faible densité de population répartie sur un immense territoire. Difficile donc dans ce contexte d'élaborer une structure unique qui s'avèrerait équitable. Chaque citoyen doit sentir que son vote compte et surtout qu'il est utile! Les besoins et les enjeux étant très différents d'une région à l'autre, il faut mettre en place des institutions qui évitent de créer des conflits entre ces dernières.

- Nous pensons que le moyen d'assurer l'équilibre entre le pouvoir central et les régions est de créer deux types d'élus. Le premier constituerait la députation qui siègerait à l'Assemblée nationale, selon le mode de scrutin actuel. Cette députation formerait le gouvernement. Le deuxième groupe serait un groupe de députés dédiés aux enjeux régionaux. Ces élus formeraient les membres des conseils territoriaux.

Nombre de régions

Bien qu'au plan administratif on dénombre 17 régions, la définition de ce qu'est une région au Québec semble plutôt confuse. Le découpage varie selon les ministères. Ce qui entraîne d'étranges distorsions. Certaines localités se trouvent dans une région pour le ministère du Tourisme qui compte 22 régions, dans une autre pour ministère des Transports (14) ou encore pour le ministère de la Santé (18). Quand ces localités ne se retrouvent carrément pas à cheval sur deux régions. Ce manque de cohérence dans le découpage du territoire laisse à penser que leur nombre semble avoir été imaginé de manière aléatoire selon un contexte historique qui, à bien des égards, est dépassé.

- Nous préconisons une diminution marquée du nombre de régions administratives en les regroupant en grandes régions parapluies. Un nombre plus restreint de régions donnerait plus de marge de manœuvre lors d'un redécoupage. Ce regroupement se ferait bien sûr dans le respect des communautés naturelles, mais en considérant que plus d'une communauté peut former un groupe. Par leur nombre limité, les forces seraient par le fait même rééquilibrer entre les régions ressources, rurales et urbaines. Ces nouvelles zones administratives, ci-après nommées **territoires**, deviendraient la référence de base dans la redéfinition géographique de la réforme.

Nombre de comtés

La majorité des intervenants s'entendent pour dire que d'augmenter le nombre de comtés au-delà de 125 n'est pas une solution. Si cette alternative réglait en partie le problème de répartition démographique, elle ne garantirait pas une représentativité minimale aux régions. Leur poids relatif s'en trouverait de toute façon diminué et ces changements ne leur attribueraient aucun nouveau moyen d'influencer leur développement. Les prises de décisions seraient toujours centralisées à Québec.

- Nous pensons donc ici aussi qu'une diminution du nombre de comtés s'avèrerait une mesure qui dégagerait une marge la manoeuvre nécessaire pour rétablir une plus grande équité. Chacune des régions verrait son nombre de circonscriptions diminuer. On pourrait ainsi corriger les anomalies de la répartition démographique de la carte actuelle et, du même coup, libérer un espace pour créer une nouvelle catégorie de députés dédiés à la représentation régionale. Le découpage des circonscriptions respecterait ainsi les délimitations des territoires définis plus haut.

Plan d'action

1. Refonte de la carte régionale

Entre 7 et 9 territoires constitueraient les nouvelles zones administratives régionales. Ainsi regroupées, les 17 régions changeraient de façon radicale leur rapport de force face à Québec, mais aussi face aux autres régions. Les nouveaux territoires devenant ainsi la mesure étalon pour l'établissement des nouvelles règles de gouvernance des différents niveaux décisionnels.

Bien sûr, la prise en compte du contexte historique est essentielle. Le but n'est pas de dénaturer les régions qui constituent l'essence même du Québec, ni d'alimenter la division, mais bien de créer une dynamique rassembleuse. Travailler ensemble à l'élaboration d'un projet de société stimulant autour d'intérêts communs.

Ainsi les nouvelles règles de gouvernance seraient appliquées à la définition des :

- Conseils territoriaux :
 - Nouvelle instance décisionnelle régionale.
- Circonscriptions électorales :
 - Dont le nombre serait diminué afin de créer les conseils territoriaux.
 - Garantir à chaque territoire une représentation minimale (nombre de comtés) à l'Assemblée nationale.
- Arrimer les délimitations des Communautés urbaines, des Conseils d'agglomération, MRC et municipalités au contexte territorial en éliminant les distorsions.
- Aligner les directions régionales de ministères et organismes sur la nouvelle réalité géopolitique et donner aux conseils un droit de regard ou de gestion sur les différents CA desdits ministères et organismes.

Par exemple :

- Ministère des Transports
 - Ministère de la Santé (CRSSS)
 - Ministère de l'Éducation (Commissions scolaires)
 - Développement économique régional
 - Affaires municipales
- Confirmer l'existence de différentes régions touristiques distinctes sur un même territoire :
 - L'intégration dans un même territoire permettrait une meilleure coordination pour la mise en valeur d'un produit commun (ex. : Québec Maritime).

2. Réforme électorale

Assemblée nationale

Une réforme des institutions démocratiques appelle nécessairement à une redéfinition de leur composition et de leur rôle dans la société québécoise.

Diminuer le nombre de sièges (circonscriptions électorales)

- 75 députés élus avec le mode de scrutin traditionnel, dont le premier ministre.
- Le nombre de comtés est volontairement ramené au nombre de circonscriptions fédérales. Le but n'est pas de soumettre la politique québécoise aux règles fédérales mais d'être cohérent. De plus, au terme de l'exercice qui sera l'aboutissement d'une analyse exhaustive, il serait certainement pertinent que ce soit éventuellement Élections Canada qui aligne sa carte électorale sur celle du Québec.
- Inscrire dans la loi une limite maximale (20) du nombre de ministères. Ceci créerait une stabilité administrative de l'appareil gouvernemental qui n'en serait que plus efficace. On s'assurerait ainsi d'une continuité lors d'un changement de gouvernement ou encore de ministre. Le processus d'affectation des différents portefeuilles ministériels serait de cette façon un exercice moins partisan.
- Le maximum de 20 ministères pourrait être modifié, s'il est soumis à un vote à majorité double (2/3) de l'Assemblée nationale.
- Les ministres responsables des régions n'auraient ainsi plus leur raison d'être.

Redéfinir les ministères

- Accorder aux conseils territoriaux une partie du processus décisionnel et administratif des différents ministères et organismes.
- Le travail des députés et ministres nationaux verrait le fardeau de leur tâche allégé.

Conseils territoriaux

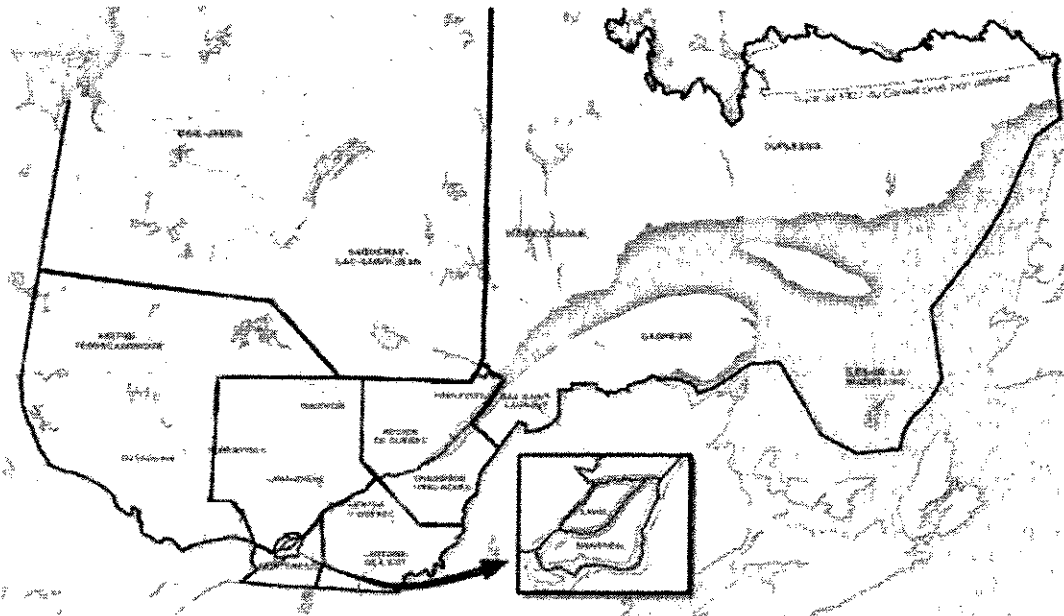
Il s'agit d'instaurer une instance qui incarnerait le nouveau cadre administratif territorial. Les conseils encadreraient la mise en application des orientations des différents ministères, agences et organismes. Ils définiraient les enjeux en termes de développement économique et durable. Ils auraient des pouvoirs habilitants qui leur permettraient d'intervenir directement dans leur milieu. Les conseils d'administration des ministères et agences gouvernementales leur seraient imputables.

L'établissement d'une telle institution pour chaque territoire permettrait à chacun d'avoir en main les outils pour influencer une grande part de son développement. En étant dissocié les uns des autres, ces conseils n'auraient pas à rivaliser pour la mise en œuvre de leurs enjeux, contrairement à une chambre des régions qui aurait tôt fait de mettre en évidence les disparités et d'exacerber les dissensions. De plus, une chambre des régions entraînerait la délocalisation au lieu de travailler directement sur le terrain.

Le travail des députés s'exécuterait de manière beaucoup moins partisane. Les régions ont besoin d'être gouvernées davantage par consensus, dans un esprit de concertation, que de manière partisane.

- Constituer entre 7 à 9 conseils territoriaux.
- Chaque conseil est composé de 4 ou 5 membres élus lors de la même élection générale, que les 75 autres députés nationaux. Le nombre de députés régionaux varierait selon le nombre de territoires.
- La nomination du président du conseil serait la prérogative du premier ministre, les candidatures étant toutes de même nature lors de l'élection.
- En cas d'impasse au sein du conseil, c'est le ministre titulaire du dossier ou encore le conseil des ministres qui trancherait.
- Moduler les orientations des différents ministères, selon les spécificités régionales.

Exemple avec 7 territoires :



Carte : ministère des Transports

1. Conseil de la Capitale nationale : région de Québec, Lotbinière et Charlevoix.
2. Conseil de la Métropole : regroupement de Montréal, Laval, partie de la Montérégie et 1^{re} couronne au nord de Montréal.
3. Conseil du Québec Maritime (Est du Québec) : Côte-Nord, Bas Saint-Laurent, Gaspésie et Îles de la Madeleine.
4. Conseil de Radisson : Outaouais, Abitibi-Témiscaminque et une partie de la Mauricie
5. Conseil du Nord : Baie-James, Nunavik, Saguenay-Lac Saint-Jean
6. Conseil des Appalaches : Cantons de l'Est, Beauce et Centre du Québec
7. Conseil des Laurentides : Laurentides, Lanaudière et Mauricie

Bien sûr, le but ici n'est pas de déterminer les frontières, d'imposer le nombre de territoires, ni de définir le nouveau mode de scrutin et encore moins d'écrire la loi, mais de proposer un cadre d'analyse.

Conclusion

Dans le cadre de la proposition préliminaire présentée par le DGE, si elle a le mérite d'aplanir les trop grandes disparités démographiques, il est déplorable que la Commission ait décidé de rayer, d'un même trait, deux circonscriptions voisines dans l'Est du Québec. D'autant plus qu'on a sauvé artificiellement les comtés d'Abitibi-Est et Abitibi-Ouest, en pompant 10 000 électeurs d'Ungava, profitant ainsi de son statut de comté d'exception.

On aurait très bien pu considérer virtuellement le Bas Saint-Laurent et la Gaspésie comme un seul secteur et ainsi sauver une circonscription qui chevaucherait les deux régions, et par la suite, redistribuer les électeurs parmi les comtés restants. On aurait ainsi atténué l'impact de la réforme en la répartissant sur un plus vaste territoire.

En tant que Montréalais, je crois que la proposition de découpage sur l'île de Montréal devrait être appliquée tel que proposé. D'autant que la répartition du nombre d'électeurs respecte la moyenne nationale et que Montréal a fait sa part lors des deux dernières révisions.

Tout compte fait, il n'en demeure pas moins, une fois ces deux observations mentionnées, que le DGE ne peut qu'apporter les correctifs nécessaires en fonction des pouvoirs dont il dispose. Mais du même souffle, nous croyons que l'Assemblée nationale devrait rapidement élargir le mandat de la Commission de la représentation électorale. Le Directeur général des élections lancerait une vaste réflexion non partisane afin de réorganiser l'état québécois et d'établir de nouvelles règles de gouvernance, lesquelles correspondent davantage aux aspirations du Québec moderne.

Enfin, une démocratie se définit par les gens qui la composent. Et si une société change, les mécanismes qui permettent à cette société de s'exprimer doivent s'adapter aux nouvelles réalités. La démocratie est la voix du peuple; il est impérieux que celui-ci puisse la faire entendre à travers les institutions qu'il s'est données.