Mémoire rédigé et présenté par

Laval Gagnon

1717 rue des Maristes Chicoutimi

G7H 7M2 418-973-4283

Février 2019

**UN QUEBEC DÉCENTRALISÉ PAR UNE GOUVERNANCE RÉGIONALE**

**DANS UNE SOUVERAINETÉ PARTAGÉE.**

L’État du Québec a atteint un degré extrême de centralisation de sa gouvernance. Le processus qui nous a mené à ce système politique et administratif hyper centralisé doit être inversé pour induire de la cohérence, de la cohésion et de l’efficience à l’action et l’intervention gouvernementale québécoise et au développement du territoire que composent les régions du Québec.

Le moyen : une vigoureuse décentralisation de l’État et l’établissement d’une gouvernance régionale, proche des populations, dans toutes les régions du Québec.

Il faut mettre en œuvre ce grand chantier de décentralisation en créant une instance démocratique de gouvernance dans chacune des 17 régions administratives du Québec. Une chambre régionale, composée des députés québécois de la région et d’élus municipaux, et une Chambre nationale des régions relevant de l’Assemblée nationale.

**Une centralisation néfaste**

Depuis les années 80 particulièrement, tous les gouvernements ont graduellement et de plus en plus centralisé la gestion des services au détriment des régions (administratives) et des communautés locales. En même temps, sous prétexte de rationalisation, misant sur l’informatisation de la gestion, ils ont réduit constamment la présence des ministères sur le territoire par des compressions budgétaires et de sévères coupes de personnel, notamment parmi les professionnels et les gestionnaires. Au final la centralisation a provoqué une diminution inacceptable de la quantité et de la qualité des services à la population.

Combiné à une décroissance de l’emploi notamment dans la grande entreprise, le désengagement de l’État s’est sournoisement dissimulé derrière un discours vertueux de concertation, de prise en charge locale et municipale, d’aide à la recherche, de diversification économique, d’octroi de subventions ponctuelles, de programmes normés et centralisés. Le niveau local (municipal) avec son extension la MRC, est devenu l’étalon de mesure d’une action réduite du gouvernement toujours investi du pouvoir central. Même le Parti québécois, le plus enraciné dans les régions, a succombé à cette mystification, en se dédouanant par une promesse de décentralisation des pouvoirs au lendemain du grand soir de l’indépendance.

Conséquemment, le rôle du député s’est inexorablement effrité. Hors de la fébrilité du Parlement et de l’Assemblée nationale, qu’il soit au pouvoir, ministre régional ou dans l’opposition, le travail du député s’est finalement réduit au trafic d’influence de l’action politique partisane du gouvernement ou de l’opposition, officielle ou non.

L’État du Québec est désormais extrêmement centralisé, autant dans son appareil administratif que dans sa gouvernance politique.

Le premier ministre est le chef du conseil exécutif (son ministère), lequel exerce un contrôle serré et incontestable sur le conseil des ministres et l’action gouvernementale. Et donc sur la démocratie québécoise. Ce système politique de plus en plus inadapté crée et entretient une dépendance malsaine et une influence néfaste dans la société civile et la population. Le bureau du premier ministre demeure la tête de pont de la gestion d’un lobbying qui sert de contrepoids circonstanciel et opportuniste, à défaut de véritable contrepouvoir dans les institutions démocratiques. À l’Assemblée nationale, les débats et les commissions parlementaires maintiennent les élus dans la fébrilité besogneuse d’une actualité volatile entretenue par une couverture médiatique théâtrale.

Deux référendums sur la souveraineté et une vingtaine d’années plus tard, le modèle de société né de la Révolution tranquille se serait donc effrité, déstructuré même. L’État québécois ne serait plus le dépositaire d’une société francophone originale de facture sociale démocrate, avec des institutions nationales et civiles influentes, bien implantées et actives sur le territoire. Au plus serait-il devenu le gestionnaire des services à la population et aux individus, consacrant ses efforts au développement économique pour les financer. Il faut rejeter cette option.

Portant, au lendemain de l’élection du 1er octobre, le Québec présentait les symptômes d’une société divisée, en morcellement, affichant de profonds clivages politiques, culturels, sociaux, économiques et ethniques sur l’île de Montréal même, entre la métropole, sa banlieue et le reste du Québec, entre les régions centrales et périphériques, entre l’urbain et le rural.

Dans les sphères du pouvoir, municipal, gouvernemental ou parapublic, ces clivages, bien réels, posent des défis pressants qui questionnent les capacités et l’efficacité du système de gouvernance du Québec. L’actualité nous montre régulièrement, à tous les niveaux, des cas coûteux où sont mise à mal la simple cohérence et la nécessaire cohésion dans l’action des pouvoirs publics. Les médias font continuellement état du phénomène avec un cynisme de circonstance qui biaise malheureusement le débat démocratique.

Le diagnostic est pourtant clair. Le système de gouvernance est affligé d’impotence, ses outils d’intervention sont déficients, même si paradoxalement, il faut en chercher la cause principale dans l’hypercentralisation du pouvoir gouvernemental. Sous l’influence du néolibéralisme financier et des idéologies de désengagement de l’État comme gestionnaire et arbitre du bien commun, la centralisation du Québec s’est accentuée autant dans son système politique que dans son appareil administratif, l’un souvent de concert et en complicité avec l’autre. Le phénomène est devenu une stratégie de gouvernance qui a été particulièrement exploitée sous le long règne libéral de Charest et Couillard. Hormis la trêve brouillonne du PQ au pouvoir, l’histoire de cette période est celle d’une centralisation agressive et constante de la gestion, du financement et de la livraison de services publics réduits, principalement en santé et en éducation, mais pas uniquement, au détriment des services aux diverses populations régionales et des communautés locales, souvent en dehors de l’ile de Montréal.

Conséquemment, le fossé s’est creusé et la relation s’est détériorée entre les députés et le Conseil exécutif, entre le pouvoir politique et la population, entre l’État et la société civile, entre les institutions et les citoyens, entre les élus de l’Assemblée nationale et le peuple, entre les ministères et les bénéficiaires des services, entre les municipalités et le gouvernement, entre les patries régionales et le national.

En même temps, les contre-pouvoirs ont été neutralisés et dépouillés de leur influence démocratique par un système plus ou moins occulte de lobbies, préférablement économiques et financiers, opéré à partir du conseil exécutif et du bureau du premier ministre. Avec son personnel politique bien branché sur les cabinets ministériels, il est devenu l’antichambre de ces lobbies, les uns évidemment plus influents que les autres. En son centre, un premier ministre puissant mais solitaire qu’une charge écrasante amène à des compromissions où le pouvoir met en abyme la démocratie représentative de la société civile. Jean Charest l’assumait en donnant toute la corde à ses ministres jusqu’à la pendaison par l’opinion publique. Pauline Marois s’est enfargée dans les stratégies partisanes et l’obsession référendaire. Philippe Couillard lui, dans sa solitude politique, en a remis en imposant l’austérité.

Au-delà des joutes partisanes et des débats qui s’annoncent à propos de la représentation électorale sur la patinoire de l’Assemblée nationale, plusieurs ont la conviction profonde que le Québec a besoin d’une réforme majeure de ses institutions démocratiques et de son système de gouvernance, pour rapprocher le pouvoir politique des milieux de vie, locaux et régionaux, redonner un pouvoir réel et les ressources aux élus municipaux et aux députés dans les régions, ces petites patries qui composent la richesse et la diversité du Québec contemporain. Et qui sont les garantes de son avenir…

**La dislocation de la démocratie québécoise**

Depuis le référendum de 95, surtout pendant le long règne des libéraux, le pouvoir politique a littéralement tassé la gouvernance régionale dans l’angle-mort de la démocratie québécoise qui s’est conséquemment disloquée.

En fait, tout le territoire québécois a été gouverné de façon débridée, erratique et fortement contrastée.

Autant les instances de la région montréalaise sont devenues alambiquées, compliquées, source de division et d’impotence, autant celles des autres régions du Québec ont été dépouillées jusqu’à l’insignifiance et réduites à l’univers local. Comme on le disait à une certaine époque, le Québec, celui qui habite le territoire, est en déficit d’empowerment ou d’autonomisation.

Le cas de Montréal

En 2012, devant les militants de Projet Montréal, l’ancien maire de Québec, Jean-Paul L’Allier, en appelait au démantèlement des «structures extrêmement lourdes» qui paralysent la Ville de Montréal devenue ingouvernable depuis la vague de défusions de 2006 sous le gouvernement Charest. Il dénonçait « les cocktails de médicaments qu’on lui a prescrits pour en limiter les dégâts, des structures irrationnelles et enchevêtrées dans un indigeste partage de l’autorité et des champs de compétences. »

Pour cause, l’île de Montréal compte 212 élus municipaux. Montréal la ville a 103 élus, une mairesse, 18 maires d’arrondissement, 46 conseillers de ville et 38 conseillers d’arrondissements. À cela il faut ajouter 109 élus (15 maires et 94 conseillers) des anciennes villes reconstituées qui occupent 27% de la superficie de l’île de Montréal, principalement dans l’ouest de l’île, alors qu’elles ne composent que 12% de la population. Conséquemment, l’ancienne Communauté urbaine de Montréal a été abolie pour un conseil d’agglomération, composé d’élus municipaux de l’île. Au dessus on retrouve la stratosphérique Communauté métropolitaine de Montréal créée en 2001 avec ses 28 élus provenant de 82 municipalités totalisant 4 millions d’habitants sur plus de 4,200 km2. Où est la chatte ? Où sont les petits ?

Entre-temps, les nombreux projets des promoteurs et des paliers supérieurs de gouvernement s’entrechoquent sans plan d’ensemble, sans consultation ni réel partenariat avec des autorités municipales dispersées et finalement impotentes. Les gouvernements québécois et canadien, y compris les divers ministères, sociétés et organismes publics, interviennent sans stratégie d’ensemble, sans cohésion intergouvernementale et interministérielle, de façon opportuniste, ponctuelle, fragmentée, source d’erreurs coûteuses de planification minant le développement cohérent de la région montréalaise.

Les patries régionales

Pendant qu’on intervient massivement mais maladroitement dans la région montréalaise, les autres régions tentent de se relever de la coupe à blanc pratiquée par les gouvernements libéraux de Charest et Couillard dans les structures et les budgets de concertation et de développement au nom de la fallacieuse reconnaissance des villes, des municipalités et des MRC comme « gouvernements de proximité ». Une véritable mise à mort. Conséquemment, chaque « ministre responsable de la région » a désormais toute la place pour exercer son rôle de parrain ou marraine du trafic d’influence politique auprès des intervenants régionaux, élus municipaux et représentants de la société civile.

Ce beau gâchis explique en bonne partie les résultats de la dernière élection. En 2012, François Legault se prononçait pour une réforme de la gouvernance de l’île de Montréal, et en 2017 pour celle de la Communauté métropolitaine. Porté au pouvoir par les régions en dehors de l’île, il n’a manifestement pas l’intention de bouger sur cette question, non plus sur celle de la gouvernance régionale, se disant satisfait des MRC. Bien conscient de son pouvoir comme premier ministre, il dirige avec le paternalisme d’un chef d’orchestre qui connait sa partition. Il ne donne plus de signe de réforme du gouvernement ni de décentralisation de l’État.

Une évidence ressort de la situation que nous venons de décrire. Un fossé profond mine la démocratie et la gouvernance du Québec. Un fossé entre le niveau local et le niveau provincial ou national. Ce fossé démocratique, il ne sera comblé que par une sérieuse et pertinente opération de décentralisation de la gouvernance et de l’appareil administratif étatique vers les régions. Les régions administratives, au nombre actuel de 17, composent et incarnent la riche diversité du Québec réel. Elles portent en elles l’histoire et le développement du territoire québécois. Elles constituent en quelque sorte de véritables patries, car elles témoignent de l’aspiration et portent la capacité des populations régionales à se gouverner et administrer les ressources, y compris budgétaires, que le gouvernement québécois doit mettre à leur disposition.

**Pour une régionalisation de la gouvernance québécoise**

Il nous faut mettre en œuvre un grand chantier de décentralisation ancrée dans une instance démocratique de gouvernance dans chacune des régions administratives du Québec, y compris celles de Montréal et de Québec.

La chambre régionale, composée d’élus de la région elle-même, arrimerait les deux niveaux électifs de pouvoir au Québec, celui des élus locaux (municipalités, MRC) et celui des élus québécois (députés). Elle serait présidée par un candidat élu à cette fin par l’électorat de chaque région lors des élections québécoises. Elle gouvernerait à l’aide de diverses commissions sectorielles consultatives et participatives - du genre de celles qu’avaient à l’époque les CRCD (conseils régionaux de concertation et de développement) - composées des représentants des directions régionales de ministères et des secteurs de la société civile.

Le gouvernement québécois a la pleine capacité constitutionnelle et législative de créer cette instance institutionnelle régionale, de lui accorder les pouvoirs requis et les ressources nécessaires selon un modèle de gouvernance responsable et imputable. Le projet bien sûr implique une réforme de la démocratie parlementaire de l’Assemblée nationale et une modification des lois encadrant les pouvoirs législatif et exécutif.

La présence, souhaitable mais non indispensable, d’éventuels représentants québécois (députés ou fonctionnaires) du gouvernement fédéral à la chambre régionale ou aux commissions sectorielles devrait nécessairement faire l’objet de pourparlers et le cas échéant, de négociations ultérieures avec Ottawa.

Il faut insister. La mise en place de cette instance démocratique de gouvernance régionale devrait être liée à un grand chantier de décentralisation de l’État québécois, donc des ministères, politiques et interventions gouvernementales avec les budgets et les ressources professionnelles dédiés aux directions régionales ministérielles et le cas échéant aux sociétés d’état.

Le but recherché ? Que les députés bénéficient d’une pleine participation à la gouvernance de leur région administrative, comme élus redevables de l’intervention et des services de l’État sur le territoire et comme représentant des intérêts de cette région au parlement québécois. Que les élus municipaux quant à eux participent à l’élaboration des priorités dans une vision régionale intégrée, développant ainsi une relation productive avec les intervenants régionaux (élus québécois et société civile) et les composantes régionales ministérielles. Chacun participant activement à l’identification des besoins, le choix des priorités, l’élaboration des stratégies et l’attribution des ressources comme partenaires de la gouvernance sur le territoire régional.

Cette grande réforme devrait finalement aboutir à la création de la Chambre nationale des régions, composée des 17 présidents(tes) des chambres régionales, d’un nombre égal de députés nommés par l’Assemblée nationale et d’une présidence, possiblement celle de l’Assemblée nationale. La Chambre nationale des régions aurait pour mandat d’analyser, d’émettre des avis et formuler des recommandations sur les politiques et les interventions gouvernementales de décentralisation et d’attribution des ressources en matière de gouvernance régionale et territoriale.

Cette recomposition de la gouvernance territoriale fertiliserait et dynamiserait puissamment le terreau démocratique, non seulement parmi les acteurs politiques des milieux régional et interrégional, mais aussi dans les relations qu’entretiennent les intervenants de toute provenance avec le gouvernement québécois.

En fait, cette nouvelle dynamique placerait les représentants du pouvoir (élus, fonctionnaires et lobbyistes) en situation de transparence, d’interdépendance et d’obligation de résultat, créant un sain équilibre dans les rapports de force et les contrepoids démocratiques. Pour mieux partager la souveraineté du peuple, pour l’étendre, pour l’amplifier, afin de gouverner de façon autonome et responsable.

Bien évidemment, la réforme devra être incorporée à cette encore hypothétique constitution québécoise, dont on se demande si elle finira par voir le jour. En fait, la réforme proposée pourrait en être l’amorce puissante, car elle est en soi un thème fortement mobilisateur. La décentralisation est un projet démocratique concret qui interpelle et peut mobiliser les populations des régions québécoises. À l’heure des grands débats sur l’environnement, l’immigration, la mondialisation de l’économie, le développement durable, l’exception culturelle, se fait sentir l’urgence pour les populations locales et régionales d’avoir les moyens institutionnels et financiers pour agir sur leur milieu et contrôler leur développement. Il faut rapprocher le peuple de la gouvernance démocratique, lui redonner une prise réelle sur la pérennité de son patrimoine afin qu’il assume une responsabilité réelle sur le développement de son territoire.

**La réforme électorale**

Avant les élections québécoises d’automne 2018, les partis se sont engagés, exception faite du PLQ, à instaurer un régime proportionnel mixte compensatoire régional comme solution aux travers de notre système électoral uninominal à un tour. On souhaite tous que le débat sur la réforme de notre système électoral puisse corriger les distorsions démocratiques et améliorer la gouvernance politique du Québec.

Mais une telle réforme, souhaitable sans doute, ne serait manifestement pas le remède miracle attendu. Pour l’élection du 1er octobre, le modèle évoqué aurait donné un gouvernement minoritaire, une forte opposition officielle et des partis de 2e et 3e opposition susceptibles de se disputer la balance du pouvoir. Avec une réforme du genre, notre système politique désormais multipartiste ne serait pas plus à l’abri d’un embâcle démocratique, voire d’une paralysie parlementaire. Au contraire. Imaginons pour s’en convaincre davantage une carte électorale avec quatre principaux partis ayant chacun récoltés plus ou moins le quart des votes. Dans chaque cas, le parti ayant une pluralité de députés ou des voix exprimées devrait nécessairement naviguer dans un environnement vicié de compromission pour le seul exercice du pouvoir. Renforçant ainsi le pouvoir du Conseil exécutif dans la gestion de l’État. En attendant la prochaine élection.

Il y a nécessité, pour la santé et la vigueur du débat démocratique, que le système électoral soit assorti d’un vote de deuxième tour qui permettrait à l’électorat de se prononcer au final sur les conclusions des négociations et des alliances partisanes entre les deux tours. Il y a là non seulement une réforme du système électoral mais un changement fondamental de culture politique.

Il faut bien sûr être constamment à l’affût de la probité et l’intégrité de notre système électoral, et ne pas craindre de le réformer pour qu’il reflète au mieux l’expression de la volonté populaire. Les résultats de l’élection d’automne 2018 ont fourni des arguments supplémentaires en faveur d’une réforme. Mais ils ont aussi exposé les lacunes et les obstacles de notre modèle à intégrer le multipartisme et prendre en compte la diversité des forces du spectre politique et du système électoral.

Sans compter l'impact négatif des tendances démographiques défavorables aux régions, surtout en périphérie du territoire québécois. Le nombre et la division des comtés devraient suivre des critères qui favorisent une pondération équilibrée entre la densité et la superficie.

La proportionnelle donc pour une représentation démocratique des courants politiques québécois. Par contre il y a un danger réel que les tendances actuelles fassent exagérément basculer la balance démocratique du côté du poids démographique. Il faut prendre en compte la nécessité de préserver le patrimoine propre à la patrie dans une perspective d'occupation et de développement du territoire.

Un pays sans territoire induit une population sans repères et une démocratie sans racines. Il faut inventer une méthode originale, efficace et équitable de pondération entre le poids démographique et la représentativité territoriale.

Une gouvernance régionale bien structurée et fonctionnelle serait un contrepoids précieux pour maintenir une vitalité démocratique sur l’ensemble du territoire.

**ANNEXE**

**SIMULATION**

**Un modèle de réforme de gouvernance**

**LA CHAMBRE RÉGIONALE**

**Instance de gouvernance politique sur le territoire**

Dans chacune des 17 régions administratives

Les députés québécois

Les préfets de MRC (élus par les pairs ou aux suffrages municipaux)

Un ou des maires (capitale régionale/ ville importante)

Un président élu aux suffrages universels à l’élection québécoise

**LA CHAMBRE NATIONALE DES RÉGIONS**

**Instance de gouvernance nationale**

Relève de l’Assemblée nationale

Les présidents(tes) des chambres régionales

17 députés nommés par l’Assemblée nationale

Le président de l’Assemblée nationale

**Composition des chambres régionales**

**17 régions administratives**

**Bas St-Laurent (01)**

4 comtés 199257 h.

4 députés – 3 préfets - maire de Rimouski – un président

9 élus

**Saguenay-Lac-St-Jean (02)**

5 comtés 277209 h.

5 députés – 4 préfets – maire de Saguenay – un président

11 élus

**Capitale nationale (03)**

11 comtés 737455 h.

11 députés – 6 préfets – maire et 4 conseillers de Québec – un président

23 élus

**Mauricie (04)**

4 comtés 266907 h.

4 députés – 3 préfets – maire de Trois-Rivières – président

9 élus

**Estrie (5)**

6 comtés 322099h.

6 députés – 4 préfets – maire et conseiller de Sherbrooke – président

13 élus

**Montréal (île) (06)**

27 comtés 1999095 h.

27 députés – 31 élus du conseil d’agglomération (Maire Mtl – 15 conseillers Mtl – 14 maires villes reconstituées – un conseiller de plus Dollard des Ormeaux) - président

59 élus

**Outaouais (07)**

5 comtés 385579 h.

5 députés – 4 préfets – maire et 2 conseillers Gatineau – un président

13 élus

**Abitibi-Témiscamingue (08)**

3 comtés 147700 h.

3 députés – 2 préfets – maire de Rouyn-Noranda – président

7 élus

**Côte-Nord (09)**

2 comtés 93932 h.

2 députés – 3 préfets – maire de Sept-Îles – un président

7 élus

**Nord-du-Québec (10)**

un comté 44769 h.

Un député - deux du gouvernement régional – maire de Chibougamau – un président

5 élus

**Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine (11)**

3 comtés 91786 h.

3 députés – 2 préfets – maire de Gaspé – un président

7 élus

**Chaudière-Appalaches (12)**

8 comtés 421832 h.

8 députés – 7 préfets – maire de Lévis – un président

17 élus

**Laval (13)**

6 comtés 425225 h.

6 députés – un maire et 5 conseillers Laval – un président

13 élus

**Lanaudière (14)**

9 comtés 496086 h.

9 députés – six préfets – maire et conseiller de Terrebonne – un président

19 élus

**Laurentides (15)**

10 comtés) 592683 h.

10 députés – sept préfets – deux maires (St-Jérôme et autre) et deux conseillers – un président

21 élus

**Montérégie (16) \***

(23 comtés) 1520094 h.

23 députés – 14 préfets – maire de Longueuil et un maire d’une autre ville et 7 conseillers - un président

47 élus

**Centre-du-Québec (17)**

4 comtés 240872 h.

4 députés – 4 préfets – maire de Drummondville – un président

9 élus

(\*) La région administrative de la Montérégie devrait être reconfigurée en deux ou trois régions administratives. Elle est trop vaste et sa population de 1.5 million comprend des milieux de vie dispersés et disparates. Longueuil et les villes liées (Boucherville, Brossard, St-Bruno, St-Lambert) pourraient constituer une région administratives cohérente appelée Rive-Sud . Une nouvelle Montérégie ayant pour ville centre St-Jean-sur Richelieu est envisageable. On pourrait finalement créer une dix-neuvième région administrative dans le secteur de Vaudreuil-Dorion, Valleyfield et Beauharnois.