

Forum public sur la réforme du mode de scrutin «Voter et choisir vraiment !»

Samedi – 27 novembre 2004

Atelier 5 : Comment s'assurer la représentation des régions ?

TITRE : Les régions dépendantes.
Comment la centralisation du pouvoir corrompt le développement des régions.

Pierre Serré, Ph. D.

pierre.serre@sympatico.ca

Introduction

Les régions situées hors des grands centres (Montréal, Québec et Gatineau) connaissent actuellement de graves difficultés économiques et démographiques. Même si les populations concernées luttent pour renverser ces tendances lourdes, les principales décisions politiques restent prises ailleurs en fonction d'autres impératifs. Le véritable pouvoir politique leur échappe.

Les régions sont pourtant au cœur des attentions des partis lorsque arrivent les élections. La configuration des institutions politiques explique en grande partie ce paradoxe. Quelles seraient les solutions les plus susceptibles de redonner un certain contrôle des populations sur leur devenir économique et social ? Certaines solutions ne résoudraient que partiellement ou superficiellement les problèmes de fond. Un changement majeur impliquant la répartition des pouvoirs et les institutions s'impose.

Les régions

La conception néo-libérale du développement des régions

Au Québec, quand on évoque les régions, on réfère parfois aux entités administratives créées par le gouvernement provincial. On évoque aussi, souvent, les caractéristiques culturelles ou folkloriques des populations qui n'habitent pas les grands centres urbains.

Les régions sont évidemment beaucoup plus que cela. Elles se caractérisent notamment par des structures économiques et démographiques particulières qui les différencient et qui exigent des interventions publiques adaptées. Les intérêts régionaux sont toutefois diversifiés et plusieurs se conjuguent avec ceux d'autres régions, y compris les grands centres. Il reste que plusieurs régions partagent des caractéristiques qu'on ne retrouve que sur leurs territoires. Telles sont les « régions ressources », terme désignant les régions périphériques que sont le Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Côte-Nord, l'Abitibi-Témiscamingue, le Nord-du-Québec, la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine.

D'autres régions connaissent une structure économique plus diversifiée mais restent affligées de la même problématique démographique : le Bas-Saint-Laurent, l'Estrie, la Mauricie et le Centre-du-Québec rejoignent les régions ressources à ce chapitre. Certaines régions sont à cheval sur deux

mondes, la majeure partie recouvrant les banlieues d'une grande agglomération, l'autre recouvrant des populations plus « proprement » régionales (Laurentides, Lanaudière, Montérégie, Chaudière-Appalaches). Enfin, il y a Montréal et ses interminables banlieues, qui constituent 45 % de la population pour la région métropolitaine de recensement et près de 60 % quand on regroupe les populations limitrophes. Montréal, dont les problématiques sociale (pauvreté, logement), économique (transports, infrastructures), démographique (immigration et vieillissement) et linguistique (prédominance de l'anglais au travail et présence de systèmes parallèles d'éducation, de santé et de services sociaux) poursuivent inlassablement les gouvernements.

Les régions sont beaucoup plus que de simples blocs géographiques. Réunies, elles concentrent tantôt la totalité des activités reliées à la pêche, au bois, à l'hydro-électricité, aux mines, à l'industrie porcine, à l'eau ou à certaines cultures ou industries particulières. Lorsque l'une de ces industries va mal, ce sont une, deux ou plusieurs régions qui écopent. Jusqu'ici, rien de très transcendant. Qu'une industrie aille mal, cela arrive. Fatalité. Les populations concernées n'ont qu'à trouver du travail ailleurs. Une région qui n'est pas viable, dit-on, ne devrait pas être entretenue artificiellement et pour l'éternité par les gouvernements. Il faut amener la main-d'œuvre sans travail vers le travail sans main-d'œuvre.

Les problèmes associés au développement dépendant

De telles conceptions soumettent à l'évidence les régions aux forces aveugles du marché. Devrait-on se contenter de la main invisible pour réguler les activités humaines ? L'interventionnisme étatique est-il contre nature ? Pour les néo-libéraux, péquistes ou libéraux, c'est l'affirmative. Il est vrai que la gestion gouvernementale des activités humaines rate fréquemment le coche et que certaines orientations gouvernementales ont parfois des implications régionales catastrophiques. Les Montréalais, les Québécois et les Gatinois l'ont peut-être oublié, mais la pêche à la morue est fermée. De même, l'industrie forestière va bientôt réduire drastiquement ses activités. À peu près toutes les rivières sont menacées par Hydro-Québec et par la privatisation de la production d'électricité, et cette dernière menace d'établir en région des centrales au gaz (après le Suroît maintenant Bécancour) en contradiction flagrante avec les engagements de Kyoto et le développement durable, et contre l'avis des populations locales. Des éoliennes ? Hydro-Québec va décider où, par qui, quand et combien, au profit de qui; les régions verront leurs terres envahies par les nouveaux moulins à vent. L'industrie porcine est grassement subventionnée et fait la loi dans une foule de municipalités. De concert avec d'autres activités agricoles et humaines, elle contamine les cours d'eau et les nappes phréatiques. Manquons-nous d'eau potable ? Bien des municipalités pensent que oui. Mais pendant qu'elles songent à mettre en place des compteurs d'eau, des entrepreneurs cherchent à l'exporter au plus offrant.

Le Québec exporte aujourd'hui son électricité, son aluminium et son bois comme, jadis, Duplessis exportait le fer du grand nord à « un sou la tonne ». À l'instar de l'entreprise privée, l'État conçoit dorénavant le territoire comme un réservoir de matières premières qui ne servent à rien si elles ne

sont pas exploitées et rentabilisées. Dans cette optique, les populations locales constituent tout au plus la main-d'œuvre nécessaire à l'extraction de la matière première. Le pseudo virage vert du gouvernement Charest n'est autre chose que l'exportation débridée d'une énergie qualifiée de « propre » pour mieux en accélérer l'exploitation.

Plus alléchants sont les promoteurs étrangers qui exigent des investissements publics massifs en échange d'emplois (Mont-Tremblant); même précaires ou mal rémunérés, l'important, c'est d'occuper et de se présenter devant l'électorat avec de bonnes statistiques. Pour avoir des capitaux étrangers, les gouvernements déroulent le tapis rouge, prêtent des sommes, garantissent des prêts, signent des contrats d'approvisionnement en électricité, promettent le développement des infrastructures (routes et aéroports). Des emplois, des investissements publics minimes et des ressources fiscales en échange d'investissements privés, du pillage et du saccage du territoire et... de profits qui ne reverront jamais le Québec. Parfois, ce sont les pressions populaires qui amènent les investissements gouvernementaux, comme dans les cas de l'usine hyper-polluante Magnola d'Asbestos, de l'usine de papier Gaspésia de Chandler, projets qui n'ont jamais véritablement décollé. Le désespoir des populations locales amène parfois à accepter n'importe quelle intervention de l'État, pourvu qu'il y ait promesse d'amélioration de la situation locale.

La transformation du rôle de l'État

Après avoir atteint un endettement maximal, après le libre-échange, les privatisations et la déréglementation des années quatre-vingt-dix, la marge de manœuvre des gouvernements s'est écroulée. Le rôle de l'État tend désormais à se limiter aux alliances avec les promoteurs et les entrepreneurs qui désirent s'engager dans l'exploitation intensive des richesses collectives. En réalité, le Québec est dans l'ère des partenariats publics-privés depuis plusieurs années. Aux côtés des grandes entreprises qui pompent les ressources du territoire se trouve désormais l'État, qui trouve aussi son compte à ce mode d'exploitation du territoire. Il allège la réglementation, il aplanit les difficultés locales, il prend en charge les coûts collectifs, il encaisse en contrepartie les impôts prélevés sur les salaires, comme le font les municipalités avec les taxes foncières. Après la mise sur pied des grands instruments collectifs, après l'émasculature de l'État, c'est le retour en force du développement dépendant.

Dans ce mode de développement inconvenant, l'État est juge et partie. Ses intérêts vont à l'exploitation rapide des ressources sans égard aux coûts supportés par les populations locales et les générations futures. Fait-il là des interventions optimales ? Gère-t-il bien les richesses collectives ? Permet-il un développement qui enrichisse les populations locales, ou refoule-t-il ces dernières à la marge du développement ? L'État néo-libéral se pose-t-il seulement ces questions ?

Une contradiction : la dynamique électorale actuelle

Des sièges sûrs aux blocs acquis ou perdus d'avance

Au provincial comme au fédéral, les circonscriptions se classent selon leur caractère plus ou moins favorable à l'alternance partisane. Certains sièges ne changent jamais de détenteur, d'autres au contraire sont toujours emportés par les « vagues » qui balayent le territoire. Les sièges sûrs s'opposent donc aux sièges vulnérables. Seuls ces derniers font et défont les gouvernements.

Les sièges sûrs sont rarement géographiquement isolés. En général, ils recouvrent plus ou moins parfaitement des régions entières. L'Île de Montréal, l'Outaouais et l'Estrie font partie des régions à faible vulnérabilité qui offrent de fortes majorités au Parti libéral du Québec (PLQ). Les circonscriptions de la banlieue de Montréal, du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de la Côte-Nord, de l'Abitibi et de l'Ungava jouent un rôle semblable pour le Parti québécois (PQ). Mais le déséquilibre est cependant considérable entre ces deux principaux partis : le PLQ est le seul qui bénéficie de manière permanente d'une masse aussi considérable de circonscriptions sûres (au moins 30 % des sièges), grâce au vote bloc des non-francophones. La présence de l'Action démocratique du Québec (ADQ) menace, en définitive, tous les sièges que l'on pourrait qualifier de « sûrs » pour le PQ, du moment que ce dernier traîne de l'arrière par plus de 15 % chez les francophones.

Les sièges sûrs des uns (permanents pour le PLQ) et des autres (pour le PQ quasi permanents jusqu'à ce que la concurrence le batte chez les francophones) conjugués, des régions entières n'offrent systématiquement aucun intérêt pour les partis politiques d'une élection à l'autre. Dans la dynamique partisane actuelle, les trois principaux partis sont amenés à courtiser les circonscriptions situées hors de la métropole montréalaise, hors de l'Outaouais et hors des régions périphériques (Saguenay-Lac-Saint-Jean, Côte-Nord, Abitibi et Ungava). Les campagnes électorales se gagnent ainsi de plus en plus en province. En 2003, aucun changement d'allégeance partisane n'a eu lieu sur l'Île de Montréal, aucun en Outaouais, aucun dans les circonscriptions sûres du PLQ. Seulement un quart des sièges qui ont changé de mains provenaient de sa banlieue, tandis que les trois quarts provenaient du Québec hors Montréal (tableau 1). En comparaison, lors de l'accession au pouvoir du PQ en 1976, 18,4 % des sièges ayant changé de mains provenaient de l'Île de Montréal.

Tableau 1 : Répartition des changements d'allégeance partisane, Île de Montréal, Couronne de Montréal et Québec hors Montréal, 1973 à 2003

Changements d'allégeance partisane par région	1973-1976		1981-1985		1989-1994		1998-2003*	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Île de Montréal	14	18,4%	8	14,0%	7	12,7%	0	0%
Couronne de Montréal	12	15,8%	10	17,5%	10	18,2%	8	25%
Reste du Québec	50	65,8%	39	68,4%	38	69,1%	24	75%
Total	76	100%	57	100%	55	100%	32	100%

* Crémazie a élu un candidat péquiste en 1998, mais l'élection reportée dans les frontières de 2003 donnait la circonscription au PLQ. Châteauguay a connu la situation inverse.

Source : Serré, Pierre, Deschênes, Sylvain (2003), « Le malaise de la démocratie québécoise », dans *L'Action nationale*, vol., mai-juin, tableau 7.

Une dynamique qui se transpose au fédéral et au municipal

Le clivage linguistique et constitutionnel se transpose à la fois au fédéral et au municipal. Dans le premier cas, cette transposition existe depuis l'entrée en scène du Bloc québécois (BQ) en 1993. À partir de cette date, en effet, la dynamique électorale fédérale s'est calquée en tous points sur celle du provincial : il existe des sièges sûrs partout où la proportion de non-francophones est suffisante pour faire triompher le Parti libéral du Canada (PLC). Rassemblés géographiquement, ces sièges deviennent des régions qui n'offrent pas plus de vulnérabilité au fédéral qu'au provincial. Il faut à cet égard saluer la présence du Bloc québécois (BQ), qui a introduit une véritable concurrence face aux partis nationaux. Sans lui, tous les sièges seraient entre les mains des libéraux (ou des conservateurs) et aucun ne ferait l'objet d'une cour particulière auprès des francophones. Les distinctions se feraient alors entre les sièges représentés par des fédéralistes radicaux militants, qui accéderaient aux postes stratégiques, et ceux représentés par des élus sans expérience provenant des milieux francophones.

La scène municipale témoigne elle aussi du même clivage linguistique et constitutionnel, à la différence que les forces souverainistes se sont toujours montrées moins intéressées par les affaires municipales que les forces fédéralistes. En effet, la scène municipale québécoise correspond presque parfaitement aux zones de force du PLQ et du PQ que l'on retrouve au provincial et au fédéral, sinon en plus fédéraliste. Là où on trouve des régions sûres pour le PLQ et le PLC, les mairies et les conseils municipaux sont de même allégeance. Comme sur les deux autres scènes politiques, ces « cités rouges » évacuent aussi les points de vue nationalistes des francophones du paysage politique et renforcent les positions des fédéralistes radicaux de Québec et d'Ottawa. Ainsi, que l'on soit à Montréal, à Longueuil, à Laval, à Gatineau ou à Sherbrooke, on ne courtise pas les nationalistes francophones. Les fusions forcées décrétées par le gouvernement de Lucien Bouchard représentent une immense occasion manquée : faute d'une démocratisation de la représentation et du pouvoir, elles ont bêtement entraîné le renforcement du poids politique des fédéralistes radicaux dans les principales agglomérations du Québec. Les municipalités s'inscrivent donc parfaitement dans la structure de pouvoir du provincial et du fédéral. Même s'ils représentent des courants marginaux chez les francophones, les fédéralistes radicaux du municipal contribuent à l'installation d'une dynamique électorale respectueuse des priorités de leurs compagnons d'armes du provincial et du fédéral. Les priorités du PLQ sont la conquête des régions vulnérables, les dirigeants des cités rouges les y aideront.

Le paradoxe

Ce portrait d'ensemble semble donc paradoxal. Les régions hors Montréal, hors Québec et hors Gatineau sont affligées de problèmes structurels patents et se sentent aliénées face aux pouvoirs publics. Mais il n'y a qu'elles qui suscitent l'attention des partis. Il n'y a qu'elles qui font et qui défont les gouvernements. Apparemment, ce sont elles qui mènent le jeu politique. Comment expliquer ce

paradoxe de l'aliénation et de l'impuissance des régions face à une dynamique électorale qui est centrée autour d'elles ?

La structuration du pouvoir et son corollaire, le développement dépendant

La concentration du pouvoir

Comment s'arriment les partis aux populations des régions ? Pour répondre à cette question, il faut en revenir au régime parlementaire : le pouvoir y est largement concentré entre les mains d'un seul individu, le premier ministre, et de sa suite. Pour maintenir une telle concentration du pouvoir fonctionnelle, le scrutin majoritaire est appelé à la rescousse : c'est lui qui donne une majorité de sièges là où il n'y a jamais majorité de voix. Seul ce tripotage mécanique de la volonté populaire permet d'octroyer le pouvoir à un individu, et seule la reconnaissance de ce gouvernement par l'opposition permet d'en asseoir la légitimité. Le premier ministre est seul à décider. Ce sont ses préoccupations qui priment. Pour se faire obéir, le chef utilise à la fois la carotte et le bâton. La carotte : la perspective pour un quidam de devenir ministre et d'exercer un véritable pouvoir; et le bâton, l'exclusion du parti, qui signe la fin de carrière des contestataires. Malheur aux élus qui ne se soumettent pas aux desiderata du chef. C'est de cette façon que le gouvernement avale les représentants du peuple. Le rapport de représentation est inversé. Les élus sont appelés à représenter le gouvernement auprès de leurs électeurs et non à représenter leurs électeurs auprès du gouvernement.

Outre cela, le régime parlementaire prévoit aussi que les élus sont impuissants face aux décisions du chef. Les gouvernements issus du scrutin majoritaire sont toujours minoritaires aux voix et doivent donc, par définition, fonctionner contre la volonté de la majorité de la population. Le chef n'a pas intérêt à élargir le cercle de ceux qui participent aux décisions publiques. Il a ses priorités et fixe seul les grands objectifs tandis que l'État et ses organismes para et péri-gouvernementaux se mettent à l'œuvre pour les réaliser. Puisque toute remise en question peut avoir des répercussions sur l'atteinte des objectifs et sur la popularité du gouvernement, même les ministres ont l'obligation d'entériner – du moins défendre publiquement – les choix du chef. Face à un État qu'ils ne contrôlent pas, les élus sont dépossédés de leurs pouvoirs de contrôle des activités gouvernementales. Non seulement ne légifèrent-ils pas de manière autonome, mais ils s'avèrent incapables de contrôler eux-mêmes les orientations et les organisations gouvernementales et para-gouvernementales (ex. : la politique forestière) et celles de ses sociétés d'État (ex. : Hydro-Québec).

Quoi de surprenant de constater, dans ces conditions, que les élus considèrent que leur plus importante tâche est de régler les petits problèmes individuels de leurs électeurs... Quant aux populations régionales, elles n'ont plus qu'à subir les décisions gouvernementales. Or ces décisions s'inscrivent à la fois dans la structure du pouvoir au sein des partis et dans la mission donnée à l'État par le premier ministre.

La hiérarchisation des élus depuis les sièges sûrs : les régions écartées du pouvoir

Même si Montréal (54 circonscriptions) ne présente aucun intérêt pour aucun parti, pas plus pour le PLQ, pour le PQ que pour l'ADQ, la métropole présente néanmoins une telle concentration de sièges (45 % pour la seule RMR, 60 % pour l'ensemble de la grande région montréalaise) qu'elle demeure incontournable. Le PQ y trouve ses militants indépendantistes les plus solides, le PLQ, ses forces les plus radicales (favorables à la centralisation des pouvoirs à Ottawa ou au statu quo quant au partage des pouvoirs). Le PQ y trouve, bonnes élections comme mauvaises élections, toujours au moins une douzaine d'élus, tandis que le PLQ y trouve toujours au moins 25 élus. Les autres sièges sûrs, situés hors Montréal, en offrent une douzaine de plus au PQ et une quinzaine d'autres au PLQ. Or le fait de siéger dans l'opposition permet d'accumuler de la notoriété, du prestige ainsi qu'une précieuse expérience parlementaire. Tous ces élus se retrouvent donc en tête de liste lorsque sont constitués les gouvernements. En clair, ils accaparent les meilleurs postes.

À l'opposé, les régions sont fractionnées en plusieurs entités et offrent des intérêts diversifiés entre elles et en chacune d'elles. Contrairement à Montréal, qui parle d'une voix unique, elles sont multiples et leurs élus provinciaux, parce que provenant de sièges qui ne sont pas sûrs, ont peu ou pas d'expérience, peu de prestige et peu de notoriété, sans place stratégique dans le réseau d'influence de leur propre parti. Ils se contentent donc des postes subalternes, auxquels accèdent quelques vedettes ici et là. Mais même si ces vedettes étaient nombreuses, elles ne remplaceraient pas la dynamique électorale consacrée chaque quatre ans. Le noyau dur de chaque parti provient des sièges sûrs. Les partis sont aussi dirigés depuis ces mêmes sièges, essentiellement par des fédéralistes radicaux et par des souverainistes qui cherchent par définition l'appui des électeurs centristes et mous. C'est ainsi structurés par le scrutin majoritaire qu'ils courtisent les circonscriptions vulnérables.

Les objectifs budgétaires de l'État et de ses organismes

Le contexte budgétaire québécois étant ce qu'il est, tous les derniers premiers ministres québécois ont exigé de l'État les moyens financiers de mettre en œuvre leurs politiques. C'est pourquoi, avec un minimum d'investissements publics, l'État s'est mis à la recherche de profits vite faits, de rentrées fiscales immédiates, d'investissements étrangers qui rapporteront. Les investissements étrangers apparaissent en ce sens définitivement alléchants. Les risques sont assumés par le privé, les projets des firmes transnationales assurent l'intégration dans l'économie continentale, et les investissements représentent parfois des sommes colossales dont ne dispose pas l'État.

En échange, l'État retraite sur l'imposition, signe des contrats secrets d'approvisionnement en énergie, offre de former une main-d'œuvre abondante et peu coûteuse, prend en charge les coûts des infrastructures et refilent aux générations futures certains coûts sociaux (liés au pillage, à la pollution et à la dégradation de l'environnement). Il est plus facile politiquement pour l'État de se mettre à la remorque des investissements étrangers que de restructurer l'activité économique, de mécontenter les partenaires de libre-échange et les exploitants déjà en place et de consacrer de précieuses

ressources au déploiement d'un modèle de développement qui servirait d'abord à l'enrichissement des populations locales. Dans le contexte du déséquilibre fiscal, le développement dépendant est la solution la plus facile.

Pour réaliser ses projets, l'État, de quelle que couleur partisane qu'il soit, cherche évidemment à se concilier l'appui des élites locales. Pour se faciliter la tâche, quoi de mieux que de faire reposer le pouvoir sur ceux qui en retireront profit ! Après avoir vu l'État péquiste procéder au regroupement des municipalités sans démocratisation, renoncer à l'action en matière de communications (notamment lors de la vente des quotidiens d'Hollinger à Gesca, *La Presse*, 11 novembre 2000), voilà que l'État libéral désarticule les Conseils régionaux et les Conseils locaux de développement (CRD et CLD) pour le remettre le peu de pouvoir régional existant entre les mains de ses alliés municipaux. La démocratie, en matière de développement économique et social, est un irritant qui nuit à la prise de profits rapides. Qu'importe le développement régional intégré et ancré dans des perspectives d'avenir, qu'importent les questionnements sur la façon de développer le pays, l'État a opté pour la dépendance. L'avenir appartient aux entrepreneurs, privés ou publics. « Québec is open for business ! », disait le premier ministre Jean Charest. Québec veut sa part du gâteau : l'État offre les régions au plus offrant, quel qu'il soit. Et quand les ressources seront épuisées, le gouvernement aura vécu, un autre l'aura de toute façon remplacé, qui tentera sa chance en enfilant la même capote.

Les fausses solutions

Plusieurs solutions à la question du développement régional dépendant peuplent le paysage politique. Plusieurs sont cependant à éviter : une décentralisation sans démocratisation de la politique provinciale et municipale et des médias; un sénat régional; la sur-représentation des régions.

Décentralisation sans démocratiser

Faut-il décentraliser ? Décentraliser permettrait de créer un nouveau palier de gouvernement qui sera malheureusement et vraisemblablement toujours soumis dans la définition de ses pouvoirs aux autorités de l'État provincial, situation que tentera d'exploiter le riche État fédéral. Ainsi coincé entre les élus fédéralistes radicaux du fédéral, les élus fédéralistes radicaux et les élus souverainistes du provincial, et les dirigeants fédéralistes radicaux du municipal, les autorités régionales subirait de fortes pressions de la part des gouvernements supérieurs pour avaliser le type de développement mis de l'avant. On peut s'attendre à ce qu'un éventuel partage des pouvoirs ne compromette pas la recherche de profits rapides.

Les élus de ce nouveau palier de gouvernement seraient fort probablement élus au scrutin majoritaire. Du coup, le même phénomène qui entache la conduite des affaires provinciales, fédérales et municipales entacherait fort probablement les activités des gouvernements régionaux : les fédéralistes radicaux y détiendraient une place de choix, ce qui conforterait le développement dépendant mis de l'avant par les autres paliers gouvernementaux.

Créer un sénat régional

Faut-il créer une deuxième chambre, un « sénat régional » où chaque région serait également représentée ? On compterait alors deux élus pour Montréal, deux pour la Gaspésie, etc. Pire que la décentralisation, il y a fort à parier que le partage des pouvoirs entre l'Assemblée législative et un éventuel « sénat régional » serait minutieusement étudié de manière à ne pas bloquer politiquement les choix économiques mis de l'avant par les autres gouvernements.

À deux sièges par région, un sénat régional offrirait une faible représentativité. Les fédéralistes radicaux seraient d'ailleurs favorisés par le mode de scrutin majoritaire. À dix-sept régions, donc 34 sièges, Montréal, Québec et l'Outaouais disposeraient de quatorze sièges, un poids (41 %) considérable face à des régions qui n'ont pas toujours les mêmes intérêts.

Favoriser une sur-représentation des régions

Faut-il accorder un poids électoral supérieur aux régions ? Une telle opération pourrait se faire en ajoutant des sièges dans les régions (ou en n'en retirant pas). Le Directeur général des élections reconnaît déjà que deux exceptions, les circonscriptions des Îles-de-la-Madeleine et d'Ungava qui ont droit à une représentation égale aux autres circonscriptions malgré leur faible population. Depuis la dernière refonte de la carte électorale, la Loi électorale reconnaît maintenant une région d'exception : la Gaspésie et les quatre circonscriptions (au lieu de trois) qui la constituent. Fort de ces précédents, il serait donc possible d'élargir la liste pour inclure d'autres régions en décroissance démographique. Comme la Gaspésie, plusieurs autres régions ont besoin d'un poids politique supplémentaire pour défendre leurs intérêts.

Plusieurs problèmes se posent, dont le premier a trait à l'égalité du droit de vote. Il n'existe aucun motif permettant de légitimer une représentation supérieure pour certains et inférieure pour les autres. La décision de donner un statut particulier à la Gaspésie, qui ne tient qu'à des considérations politiques, ouvre la voie à de nouvelles exceptions. Cette décision, du reste, pose le problème de la définition des régions en mal de représentation. On pourrait ainsi inclure parmi ces régions toutes celles situées hors de Montréal et des grands centres urbains, ou alors se limiter aux régions en décroissance économique, ou encore aux régions ressources. Tant qu'à reconnaître un pouvoir particulier aux régions, pourquoi ne pas en reconnaître un aux groupes qui se disent actuellement en marge du pouvoir ? Si la logique est bonne pour les uns, elle devrait l'être pour les autres.

La reconnaissance d'un poids électoral supérieur à d'autres régions permettrait de rajouter – ou de conserver – un siège de ci de là. La dynamique partisane ne s'en trouverait pourtant nullement changée pour autant. Face aux blocs d'élus des circonscriptions sûres, l'ajout de quelques autres sièges ne changerait pas la dynamique partisane. En définitive, les régions n'auraient qu'un élu de plus pour parler aux rideaux de l'Assemblée nationale.

La reconfiguration des institutions politiques

Le véritable problème tient à la configuration du pouvoir. Le régime parlementaire exige un chef omnipotent, gouvernant la plupart du temps depuis une minorité de l'électorat, ayant besoin de concentrer le pouvoir en fonction des objectifs qu'il définit seul et qui a recours à la discipline de parti pour exécuter ses projets. Pour les élus, plus aucun rôle législatif, plus de contrôle autonome des activités gouvernementales. Grâce au scrutin majoritaire, pas de pluralisme, pas de coalitions et pas de contestation publique des orientations du chef.

À l'opposé, les populations locales devraient pouvoir contrôler leur avenir et décider de leurs priorités de développement. Elles devraient également pouvoir s'appuyer sur les ressources de l'État mais non en dépendre, et inscrire l'intervention publique dans une optique de développement durable et d'enrichissement des populations locales plutôt que dans une logique de dépendance et de spoliation des ressources. Elles devraient pouvoir compter sur les solidarités nationales autrement que par un pouvoir centralisé.

Un gouffre sépare la réalité actuelle des besoins régionaux. On ne changera donc pas la dynamique de développement des régions sans envisager de profonds changements à la dynamique politique et électorale des gouvernements supérieurs. Bien sûr, la souveraineté permettrait de changer quelque peu la dynamique entre État central et régions, mais elle ne constitue pas en elle-même la possibilité de changement espérée. La concentration du pouvoir et la représentation hyper-contrôlée des régions sont les principaux problèmes qui affectent le développement des régions.

La reconfiguration du pouvoir

Le changement démocratique doit être profond pour atteindre les objectifs d'une prédominance de la voix du peuple sur le gouvernement, d'une plus grande adéquation entre les besoins et les décisions politiques, d'une plus grande transparence et d'une plus grande liberté de parole. Outre la démocratisation à faire en matière de communications – bien public –, il y a nécessité de rétablir des liens de représentation qui soient conformes aux grands principes démocratiques : redonner aux élus la mission de représenter d'abord leurs électeurs auprès du gouvernement, de déterminer les orientations politiques de ce dernier, d'en préciser les politiques et d'en contrôler étroitement les activités.

Plusieurs gestes doivent être posés, parmi lesquels se trouve la nécessité de libérer les élus de la discipline de parti et leur permettre de se consacrer exclusivement aux seules activités législatives. Que toutes les lois émanent des élus et qu'ils aient un ascendant clair sur le gouvernement de façon à leur permettre de décider des grandes lignes du développement et d'exercer un contrôle rigoureux sur les politiques gouvernementales et sur les principaux exécutants (ministres, fonctionnaires). Qu'ils puissent examiner avec soin les problématiques sectorielles et qu'ils aient les ressources pour ce faire, y compris en termes de personnel de recherche et en soutien financier, et en nombre de parlementaires.

La concurrence entre partis par le mode de scrutin

La concurrence entre les courants politiques et la possibilité d'établir un véritable pluralisme permet de réduire la possibilité d'écarts face aux grands consensus populaires : c'est l'apanage des gouvernements de coalition. La concurrence est précisément de la caractéristique la plus admirable et la plus démocratique des scrutins à finalité proportionnelle : un courant politique mal représenté peut s'autonomiser et éventuellement participer directement, par lui-même, au gouvernement. Cela est valable à la fois pour le provincial, le municipal et toutes les instances représentatives décisionnelles.

Un autre objectif que doit servir une réforme du mode de scrutin est celui de la représentativité. En ce sens, les scrutins de liste sont de loin préférables aux autres types de scrutin. Les partis peuvent ainsi mettre sur leur liste des candidats qu'ils jugent nécessaires pour se prétendre plus représentatifs des différentes composantes de la société. Un mode de scrutin proportionnel semblable au modèle nordique en vigueur au Danemark, en Islande et en Suède (80 % des élus provenant d'une proportionnelle régionale corrigée par l'élection de 20 % des élus au niveau national) permettrait d'atteindre ces objectifs de pluralisme et de représentativité.

La démocratisation et l'indépendance

Ces réformes doivent-elles attendre la réalisation de la souveraineté ? Affaibliraient-elles le Québec face au reste du Canada ? Redonner du pouvoir aux populations régionales permettrait de les faire participer activement à la foire d'empoigne qui oppose le gouvernement québécois au gouvernement fédéral. Les populations régionales, à l'instar des autres mouvements de démocratisation (ex. : démunis, locataires, femmes, jeunes, aînés, homosexuels), seraient ainsi appelées à identifier elles-mêmes les changements qui devraient être apportés pour que les politiques de développement régional produise les effets désirés. Elles devront alors, inévitablement, s'approprier la question nationale, faire le constat de l'étranglement fiscal et celui de l'attitude agressive et hostile du Canada anglais face au Québec.

Chose essentielle dans le contexte québécois, la prédominance des élus sur le gouvernement et l'établissement d'un scrutin proportionnel favoriseraient l'émergence d'une voix francophone forte à l'assemblée législative et donneraient à ceux-ci un poids électoral pour la première fois équivalent à leur poids démographique. En redonnant du poids aux francophones, en libérant les forces souverainistes et nationalistes du carcan référendaire – puisque tous les gouvernements représenteraient une majorité de l'électorat –, en favorisant la formation de gouvernements de coalition où s'exprimeraient pleinement les revendications légitimes des francophones, en favorisant l'implication active des différents forces politiques et des régions dans le débat national, en haussant le degré général de politisation, ces réformes amèneraient sans l'ombre d'un doute les Québécois aux portes de l'indépendance.

Le possible

Voilà donc des propositions de changement qui élargiraient considérablement l'aire d'action politique des régions. Dans des gouvernements de coalition, élus à la proportionnelle, ce sont les partis qui véhiculent le mieux les aspirations démocratiques des citoyens et des régions qui parviennent au pouvoir. Gouverner dans l'espoir de retirer des bénéfices immédiats pourrait ne plus se faire sans examen des impacts sur le développement régional ou sans l'appui des élus des régions. Les régions ont donc intérêt à ce que le partage des pouvoirs soit revu en ce sens. Elles ont tout intérêt à participer au pouvoir et à ce que leurs représentants ne proviennent pas d'abord des milieux propagateurs de la dépendance, ceux qui vivent de ce type de relations et qui les défendent.

Avec ce genre de gouvernement, les grands changements sont possibles. Tant que l'équilibre n'est pas trouvé, des pressions s'exercent pour adapter le système politique à l'évolution sociale. La décentralisation est alors pleinement envisageable pour peu qu'une assemblée législative dotée des pleins pouvoirs législatifs, composée d'élus libres et liés à leur région par le biais de la représentation, désire la réaliser. L'État québécois pourrait alors voir son rôle se transformer : de promoteur associé à l'exploitation extrême du territoire, il deviendrait architecte ou conseiller en développement à long terme, associé aux populations locales dans la mesure où ses ressources fiscales proviennent du développement régional initié par les populations locales. Un conseiller qui a les moyens de dicter ses objectifs et ses priorités aux régions est-il un conseiller ? Pas si les responsabilités des uns et des autres sont bien circonscrites et si le pouvoir est véritablement décentralisé. Tout est une question de volonté politique. Dans toute cette architecture, le pouvoir libre et partagé sont les conditions de la démocratie, du développement autonome et de la prospérité des populations régionales.