

Commission 1 – Société civile et gouvernance

La gouvernance et la métropolisation

Mesdames, Messieurs,

À Montréal, la plus grande ville de la province de Québec, au Canada, s'est tenue récemment un Sommet auquel les citoyens furent invités à réfléchir sur leur participation à la gouvernance métropolitaine.

Quelques semaines plus tard, ce fut le gouvernement de la province, le gouvernement du Québec, qui, à son tour, confia à un Comité que j'ai eu l'honneur de présider, le mandat de tenir des États généraux sur la réforme de ses institutions démocratiques. Ces États généraux ont été précédés d'une vaste consultation de citoyens de 20 villes du Québec, petites et grandes et y compris, bien entendu, trois séances publiques dans la grande ville de Montréal. Au cours de ces consultations, il fut question du rapport entre la société civile et leurs gouvernements.

À l'issue du premier rassemblement, soit celui nommé le Sommet de Montréal, les dirigeants de la Ville se sont engagés à faire de la municipalité - et je cite :

« une Cité démocratique, transparente, équitable, inclusive et solidaire. »

Pour ce faire, ils se sont donnés comme objectif de modifier les traditions de la gouvernance et de mieux équilibrer la représentation des contribuables par une participation accrue des femmes et des communautés ethnoculturelles. Mais aussi, par la recherche d'une plus grande équité au niveau de la représentation des citoyens des différents territoires électoraux. Actuellement, l'écart observé entre le nombre d'électeurs représentés par un élu au conseil de la Ville varie entre 14 000 et 23 000 dans les différents territoires. Et lorsqu'il s'agit du conseil d'un arrondissement (Montréal étant maintenant divisé en plusieurs arrondissements à la suite d'une fusion récente de plusieurs

municipalités), cet écart varie entre 4,700 et 20 800. Pour des raisons d'équité, ces écarts sont questionnés. Ce qui amène aussi à identifier un mode de scrutin qui résulterait en une meilleure adéquation entre le nombre de sièges et le pourcentage de votes obtenus et qui aussi favoriserait un plus grand pluralisme politique.

Mais, de toute évidence, une démocratie représentative plus équitable ne répond plus entièrement aux aspirations des citoyens. Certes, ils veulent être efficacement représentés dans leurs conseils municipaux ou dans leur Parlement, mais ils veulent, désormais, être partie prenante de la gouvernance de leur ville et de leur pays. Ils veulent des mécanismes crédibles, efficaces, compétents, transparents où ils ont un réel pouvoir d'influer sur la prise de décisions.

Ce même besoin a d'ailleurs été clairement exprimé, quelques semaines après le Sommet de Montréal, lors de la consultation qui ont précédé les États généraux initiés par le gouvernement du Québec. Des milliers de participants à ces consultations ont exprimé une volonté très claire de prendre une part active aux discussions publiques et d'avoir leur mot à dire lorsqu'il s'agit d'enjeux portant sur le maintien et la mise en valeur de leur milieu.

Par la suite, à l'issue des États généraux auxquels plus de mille citoyens ont participé, le Comité organisateur – un Comité non partisan formé de neuf citoyens – a recommandé au gouvernement du Québec

1. Des modifications au mode de scrutin (un mode de scrutin proportionnel sur une base régionale) ; encore là, comme à Montréal, une recherche d'une meilleure adéquation entre le nombre de sièges et le nombre de votes obtenus ;

2. Une séparation de pouvoirs plus étanche entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif;
3. Des élections à date fixe;
4. La révision du rôle du député;
5. Une meilleure représentation des femmes par l'adoption par les partis politiques de mesures incitatives – telle la création de fonds pour aider financièrement les femmes désireuses de participer activement à la vie politique;
6. L'adoption de mesures de démocratie directe : comme, par exemple, l'approbation par les citoyens de la Constitution de leur province et la mise en place de mesures d'initiative populaire;
7. Finalement, une recommandation à l'effet d'accorder une priorité à la sensibilisation et à la formation citoyenne, par la mise en œuvre de moyens concrets et accessibles et aussi par la mise en place de Comités régionaux de la Citoyenneté et de la Démocratie chapeautés par un Comité national.

Autant de mesures visant à accorder plus de pouvoir aux citoyens afin qu'ils participent davantage à la gouvernance, non pas seulement de leur municipalité locale mais aussi des différents niveaux de gouvernement.

Un examen universel des institutions démocratiques

Cet examen de la vie démocratique au Québec n'est certes pas unique ni isolé. Au contraire. De tels examens sont également à l'ordre du jour en d'autres provinces et également au niveau du gouvernement fédéral canadien. Dernièrement, la Commission du Droit, une Commission

gouvernemental du gouvernement central, soulignait, dans un rapport la présence au pays de ce qu'elle a qualifié de « déficit démocratique » et a suggéré l'examen plus approfondi de la question. Une telle analyse des institutions démocratiques est aussi à l'ordre du jour de nombreux pays : ce fut le cas récemment en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Écosse, en Angleterre (pourtant le berceau du système parlementaire), en France, où s'accélère une décentralisation vers les pouvoirs locaux et ce, malgré une décentralisation comparativement déjà forte.

Autant de mesures, vous l'aurez deviné, qui cherchent à mieux informer le citoyen de ses devoirs démocratiques et surtout de mieux faire comprendre que, dans le contexte de la mondialisation, il sera de plus en plus difficile de gouverner si les citoyens ne sont pas partie prenante des décisions qui les concernent et s'ils ignorent les véritables enjeux auxquels leurs gouvernants ont à faire face présentement ou auront à faire face dans l'avenir.

Un signe des temps- Les effets de la mondialisation

Il y a là un signe des temps. Car, en effet, sous l'effet de la mondialisation, les règles de gouvernance se sont largement modifiées. Nous assistons, entre autres, à des changements considérables dans les relations entre le pouvoir local, national et international. Auparavant, les institutions les plus essentielles au développement d'un milieu de vie avaient un enracinement profond au niveau de l'État-nation. Il suffisait d'une bonne démocratie représentative pour satisfaire les besoins démocratiques des citoyens puisque les forces des institutions étaient réunies d'une façon homogène au niveau de la nation même et se déclinaient ensuite harmonieusement sur des espaces régionaux ou locaux sous la forme de services de proximité à

la population. Quant à l'insertion internationale de l'État, elle était plus permissive que contraignante.

Mais sous l'effet de la mondialisation, ces réalités se transforment. On assiste à ce que Michel Beaud appelle « *Le basculement du monde* »¹. Apparaissent alors de nouvelles tendances beaucoup plus complexes dans lesquelles se conjuguent et parfois s'affrontent des logiques et des niveaux de régulation, non plus homogènes, mais hétérogènes. Les pouvoirs s'exercent désormais de différentes sources, non nécessairement gouvernementales. Je n'en mentionnerai que quelques-uns qui me semblent importants :

La prédominance accordée aux affaires économiques en conséquence de l'internationalisation et la domination des marchés financiers; les politiques sociales, culturelles, politiques sont désormais fatalement subordonnés aux impératifs économiques. Comme l'écrit Ignatio Ramonet, directeur du journal *Le monde diplomatique de France*, « *tout désormais doit se réguler selon les critères du «maître marché», panacée ultime.* »

Les diverses conventions émanant des organisations internationales influencées principalement par les grandes puissances ; ainsi, certaines conventions s'imposent sans que les gouvernements n'aient eu à intervenir. Il en va ainsi, par exemple, en matière de droit commercial international qui semble se diffuser à partir d'une jurisprudence des grandes puissances à un ensemble de pays qui les subissent davantage qu'ils ne les approuvent;

¹ *Michel Beaud, Le basculement du monde, De la Terre, des hommes et du capitalisme, La découverte.2000*

Les diverses conventions intersectoriels sont imposées par les grands producteurs mondiaux. (Les accords nippon-américains sur la production de composants électroniques, les accords dans le secteur de l'automobile, accords agricoles sous l'influence des négociateurs américains. En somme, création d'oligopoles sectoriels étendus au niveau mondial...) Autant de régulations – non nécessairement gouvernementales – dont l'intérêt n'est pas principalement influencé par le souci des droits de l'homme, des droits sociaux et politiques, de l'environnement ni même de la stabilité financière internationale. Autant de réalités sur lesquels les États ont peu de prise – et encore moins les citoyens.

Ces décisions non gouvernementales de nouveaux maîtres non soumis aux suffrages universels obligent les gouvernants à s'adapter à ces nouvelles tendances. Il en résulte un affaiblissement de la souveraineté de certains pays et une menace à la démocratie.

Les métropoles et les grandes villes, sous ce souffle de la mondialisation, réagissent. Alors que jadis les intérêts des dirigeants des métropoles étaient nécessairement portés vers les régions périphériques de leurs propres pays, aujourd'hui il devient impératif de porter des regards plus loin et de tisser des liens avec d'autres métropoles – ce que d'aucuns ont appelé « la métropolisation. » Naît alors chez les populations régionales ou locales un sentiment d'avoir perdu prise sur les décisions qui les concerne.

Mal informés des effets de la mondialisation sur les règles de gouvernance, les citoyens interrogent les agissements de leurs gouvernants et perdent graduellement confiance en leurs représentants élus.

Bref, le citoyen perd ses principaux repères : famille, village, ville, métropole, gouvernement, ne sachant trop où peut s'exercer un certain

droit de regard sur les décisions qui le concernent. Il se cherche et souffre de son impuissance. Dès lors, de nombreux citoyens, devant l'élargissement des sujets débattus publiquement et aussi l'élargissement des participants aux débats, cherchent d'autres moyens d'agir, autant sur les questions internationales que nationales, dans des groupements qui leur sont accessibles. Incapables d'entrer au Parlement par des systèmes parlementaires qui refusent le pluralisme politique, ils joignent plutôt d'autres militants dans des Organisations non Gouvernementales. Ils s'unissent à tous ces gens qui veulent, à défaut de défendre un projet de société, en défendre une ou quelques-unes de ses composantes. En somme, à défaut du pouvoir politique, ces citoyens vigilants se réfugient dans les ONG « pour une cause ». Ils choisissent, à défaut de décider, d'influencer. Or, comme le dit André Pratte, rédacteur en chef d'un grand quotidien montréalais², malgré les mérites de ces organisations, il reste que ces nouvelles forces des uns, malheureusement, augmente plus que jamais la passivité des autres, le laisser-faire, la léthargie et le fatalisme qui augmente à grande vitesse. Les militants, ceux qui veulent changer les choses, ceux qui ont des idées, se retrouvent moins au Parlement que dans les milieux de décisions mais dans les groupes de pression, à défendre un aspect d'une question, en espérant que leurs gouvernants en feront une bonne synthèse.

Autrement dit, à défaut de connaître les nouveaux enjeux globaux, les citoyens parmi les plus militants – les citoyens qui ont des idées – s'opposent à leurs dirigeants ou cherchent à les influencer sans tenir compte de l'ensemble des enjeux – plutôt que de s'unir à leurs dirigeants

² André Pratte, préface de *Dialogue sur la démocratie au Canada*, Boréal 2000.

pour trouver des solutions aux défis actuels.

C'est pourquoi, à mon avis, il importe d'ouvrir des voies pour permettre à tous les citoyens d'être mis en présence des réalités nouvelles – des nouveaux enjeux. Pour permettre que les citoyens se réapproprient « le projet de société » et deviennent ainsi partenaires dans la gouvernance de ce projet, en leur permettant non seulement d'influencer dans le sens de certains intérêts particuliers mais de décider dans une vision globale et unifiée.

Et, il va de soi que le niveau de gouvernement le plus apte à faire cette ouverture, est certes celui de premier niveau, au niveau du gouvernement qui répond quotidiennement aux besoins du citoyen, c'est-à-dire le gouvernement de sa région ou de sa métropole ou de sa ville répartie en quartiers ou en arrondissements démocratiquement vivants.

D'autant plus que, dans cette économie mondialisée, chaque région, ville ou métropole doit tailler sa propre place. Ce qui ne signifie pas qu'il faille abandonner toute forme de solidarité entre les villages, les villes et les régions d'un même État. Non, au contraire et à cette fin, il importe d'élaborer des stratégies inclusives et non pas exclusives de façon à ce que l'ensemble des forces – celles des métropoles et des régions, soient au service du développement de l'ensemble du pays. D'ailleurs, chez nous, des chercheurs universitaires ont démontré, par exemple, que sous le souffle de la mondialisation, les grandes villes, surtout les agglomérations métropolitaines, face aux défis nouveaux, sont devenues des lieux de stratégies qui visent d'abord leur propre croissance; une croissance qui exige qu'elle ne soit nullement ralentie par certains égards qu'on se sentirait obligé d'apporter au développement des autres régions du pays où elles s'insèrent. Ce qui fait que le défi est aussi de taille pour les régions

ou les villes de petite taille ou les villages puisque leurs adversaires ne sont pas les métropoles étrangères et surtout pas la grande ville, mais plutôt tout ce qui ne permet pas à une région ou à une population d'atteindre les conditions ou les normes exigées par les institutions qui gouvernent l'ordre économique mondial. Autrement dit, il importe d'établir des réseaux et des connections avec les communautés environnantes afin de répondre aux besoins nouveaux de la population. Ce qui signifie que les défis sont à la fois de taille autant pour les métropoles que pour les villes et les villages. Pour tous, le défi consiste à participer à une économie mondialisée, tout en assumant les responsabilités politiques, culturelles et sociales à l'égard de ses contribuables. Des responsabilités qui obligent à établir des solidarités avec d'autres métropoles ou grandes villes, lorsque cela est possible, mais aussi qui obligent à établir des solidarités internes avec les forces des communautés environnantes. Mais qui exigent surtout, si on veut que les citoyens apportent leurs contributions à relever ces grands défis, qu'on leur fasse confiance, en tant qu'individus, afin que les organisations qu'ils mettent en place pour assurer leur mieux-être et celui de leur collectivité.

Conclusion

Oui, il faut faire confiance à la société civile. Et ici, je ne parle pas d'une société civile constituée d'organismes divers ou de corps constitués. Non, je parle des individus – des citoyens- des gens à qui la démocratie promet un gouvernement du peuple, par et pour le peuple, comme le définissait Abraham Lincoln. En ce sens, il importe qu'une grande majorité de citoyens se constituent les gardiens d'une telle démocratie et non pas seulement ceux qui n'ont pas de pouvoirs. À l'occasion de la récente consultation que j'ai présidé dans mon pays, j'ai eu la déception de constater qu'aujourd'hui, la préoccupation démocratique et la revendication d'un plus grand pouvoir politique – se fait surtout entendre

de ceux qui n'ont aucun pouvoir. Ceux-là exigent massivement une réforme des institutions démocratiques. Les autres, par contre, - pas tous, mais un nombre suffisant pour s'en inquiéter - ceux qui jouissent déjà d'un certain pouvoir – pouvoir du capital, pouvoir d'influence, pouvoir de nuisance ou autres – ne voit guère de nécessité à réformer la démocratie ou de la rendre plus efficace. Puisque la démocratie leur a permis d'avoir un tel pouvoir, ils s'en déclarent satisfaits ! Pourtant, et j'insiste là-dessus, il est illusoire de discuter de gouvernance et de société civile sans l'instauration et le maintien d'une démocratie exemplaire, forte, toujours présente – et surtout, d'une démocratie pour tous – et non seulement pour des groupes particuliers.

Malheureusement, trop souvent, nous prenons la démocratie pour acquise. Si une majorité de citoyens ne se font pas les gardiens de la démocratie, elle risque d'être monopolisée par des groupes ou des intérêts particuliers. Elle risque, comme on l'a vu trop souvent dans l'histoire des régimes politiques, d'engendrer une concentration des pouvoirs qui finalement minimisent les droits des citoyens – s'éloignant ainsi du projet de créer un gouvernement du peuple, pour et par le peuple.

À mon avis, la gouvernance efficace et harmonieuse de l'avenir ne pourra se faire sans la participation instruite et directe du plus grand nombre possible de gouvernés.