



## **COMPTE RENDU DU SÉMINAIRE**

### **LA DÉMOCRATIE**

**12 DÉCEMBRE 2003**

**Note :** *Les zones de texte ombragées correspondent aux éléments de contenu qui apparaissent les plus importants à retenir, et ce, sans exclure les autres éléments et une interprétation différente quant à leur importance.*

## SOMMAIRE

La démocratie peut être définie comme un **système compétitif** où des **leaders et des organisations responsables** devant la population font fonctionner la démocratie en **politisant les problèmes** collectifs et en **popularisant les voies de solution** afin que **la population puisse participer** aux décisions qui la concerne. Cette définition contient les conditions essentielles de la démocratie locale et régionale. On peut constater que la première condition, c'est-à-dire d'être un système compétitif, n'est pas remplie à Ville de Saguenay et dans d'autres municipalités du Québec.

Les réformes municipales des dernières années ont occulté la notion de démocratie de leurs objectifs. Elles ont fait naître neuf grandes villes générant un alourdissement des structures et entraînant une fragilisation de la démocratie locale. Ville de Saguenay fait partie de ce réseau de nouvelles villes qui pourront se bâtir une légitimité politique vis-à-vis du gouvernement du Québec et ce, en raison de la proportion majoritaire de la population que ces villes représentent.

Dès le 6 novembre 2005, les élections simultanées à travers la province amèneront de nouveaux enjeux et défis auxquels seront confrontées ces neuf villes. Elles auront, entre autres, à améliorer les mécanismes du parlementarisme municipal. De plus, les élections municipales devront devenir plus significatives par l'augmentation du taux de participation électorale.

L'inquiétude se fait sentir envers l'avenir de la démocratie municipale à Ville Saguenay. La participation électorale est en baisse particulièrement chez les jeunes et le fossé est de plus en plus creux entre la municipalité et les citoyens.

Ville de Saguenay n'ayant pas de partis politiques municipaux, l'opposition s'exprime à travers les médias et divers groupements. Le besoin d'avoir des organisations politiques municipales se fait sentir pour plusieurs intervenants afin d'amener un parti d'opposition au Conseil de Ville.

L'avenir de la démocratie municipale à Ville de Saguenay pourrait être marqué par la présence de partis politiques locaux, par davantage de transparence dans les structures locales et régionales, par un meilleur équilibre des pouvoirs et par davantage d'implication de la part du citoyen. Pour y arriver il faudrait, entre autres, envisager la création de partis politiques municipaux. Il serait souhaitable également d'ouvrir les débats et délibérations dans les instances afin que les citoyens sachent ce qui s'y passe. Il semble aussi essentiel de favoriser l'implication des jeunes à la vie politique.

## A. MOT DE BIENVENUE

- *Suzie Robichaud, Doyenne des cycles supérieurs et de la recherche, UQAC.*

Madame Robichaud énonce plusieurs questionnements, portant sur la démocratie et la gouvernance. Au-delà de ces interrogations, Madame Robichaud souligne que la démocratie et la gouvernance sont une manière de vivre, d'être ensemble, de participer, une possibilité de répondre à notre devoir d'hommes et de femmes.

Un débat sur la démocratie et la gouvernance traduit une aspiration, voir une vision anticipatrice de l'avenir. Au cœur de cette dernière, c'est un principe d'espérance qui se joue, une espérance à la hauteur de l'homme qui place sa confiance dans une société plus juste, une société capable d'atténuée les inégalités sociales, une société capable de faire cohabiter le politique, l'économique et le social. En somme, une société qui ambitionne pour tous des lendemains pleins de promesses.

## B. LES CONDITIONS DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

- *Vincent Lemieux, professeur émérite en sciences politiques, Université Laval*

### *Définition*

Plusieurs ont tenté de définir la démocratie. Cependant la définition la plus complète décrit la démocratie comme un **système compétitif** où **des leaders et des organisations responsables** devant la population font fonctionner la démocratie en **politisant les problèmes** collectifs et en **popularisant les voies de solution** afin que la population puisse **participer aux décisions** qui la concerne. Dans cette définition, on retrouve les six conditions de la démocratie.

### *La compétition*

Sans compétition, il ne peut y avoir de démocratie. Certains régimes autoritaires ont tenté de faire croire qu'ils étaient démocratiques, par exemple dans l'ancien URSS où il y avait un parti unique qui ne tolérait pas la compétition. Dans ces régimes, on pratiquait le centralisme démocratique et on le justifiait en disant que, à la base, les membres du parti discutaient entre eux et adoptaient des politiques qui étaient ensuite appliquées de façon centralisée pour des fins d'efficacité. On prétendait que c'était une façon de pratiquer la démocratie. Par contre, dans les nominations et les discussions à la base de l'organisation du parti, c'est le pouvoir central, généralement une personne, qui décidait de tout. Les expériences historiques montrent bien qu'il n'y a pas de démocratie sans compétition, sans débats, sans discussions. Au Québec, sur le plan municipal, cette condition n'est pas toujours remplie.

### *Les leaders et organisations responsables*

On ne peut pas penser que, dans une démocratie, c'est le peuple qui va gouverner par lui-même. Pour que la démocratie fonctionne parfaitement, il doit y avoir des leaders et des organisations qui sont responsables, c'est-à-dire qui répondent aux inquiétudes, aux

critiques et aux aspirations de la population. Ces leaders et organisations doivent être à l'écoute des citoyens.

Il y a deux erreurs que peuvent commettre les leaders et organisations : ne défendre aucune cause et ne pas être conscient de sa responsabilité. Il faut qu'ils trouvent un équilibre entre la conviction et la responsabilité.

#### *La politisation des problèmes*

Plusieurs problèmes collectifs sont occultés dans une société. Ils le sont jusqu'à ce qu'un leader, convaincu et responsable, prenne position et soulève le problème publiquement pour qu'il soit résolu. En démocratie, cette politisation des problèmes est une fonction des leaders et organisations démocratiques.

#### *La popularisation des solutions*

Les voies de solutions doivent être rendues accessibles à la population. Pour qu'une politique publique émerge ou soit adoptée, il faut trois conditions. Il doit y avoir un problème, il faut offrir une solution, et il faut une volonté politique.

#### *La participation aux décisions*

Il doit y avoir participation, la plus large possible, aux décisions concernant la collectivité ou une partie de la population. La démocratie de participation est autre qu'électorale. Il faut faire une distinction entre les décisions courantes, par exemple la réfection d'une route, et les décisions structurantes, par exemple les défusions municipales.

#### *Responsabilité territoriale versus responsabilité sectorielle*

On discute beaucoup de la responsabilité territoriale par rapport à la responsabilité sectorielle avec l'arrivée des conférences des élus. La meilleure solution, selon Monsieur Lemieux, consiste à avoir des responsables territoriaux auxquels sont associés des responsables sectoriels. Les termes que nous sommes en train d'établir, c'est-à-dire deux tiers d'élus et un tiers de responsables sectoriels, sont préférables à la première proposition du gouvernement où il était question d'élus seulement. Que ce soit les élus qui soient plus nombreux au sein des conférences régionales des élus est peut-être quelque chose qu'il faut essayer malgré les réticences.

#### *En conclusion*

Il y a de l'inquiétude présentement, non seulement au Québec mais également à travers le monde, au sujet de la baisse de participation, surtout électorale. Cette baisse repose sur la perte de confiance envers les politiciens qui sont en bonne partie responsable de cette situation. Une des grosses erreurs qu'a faite le gouvernement actuel en campagne électorale, et plusieurs l'ont faite avant lui, a été de s'engager dans toutes sortes de promesses précises. Des partis politiques qui sont en campagne électorale devraient se limiter à proposer des principes de gouvernement, ils devraient se présenter comme des porteurs de principes plutôt que comme des porteurs de promesses qu'ils ne pourront peut-être pas tenir dû aux divers événements.

## *Questions du public*

1. Je trouve votre définition de la démocratie avec ses six composantes extrêmement intéressante. Je trouve également intéressant que vous ayez soulevé la problématique de la baisse de participation électorale que je trouve très préoccupante. J'essaie de faire le lien entre ces six éléments et la baisse de participation. Est-ce que finalement ces six éléments ne sont pas les bons? Nous sommes pourtant dans une société extrêmement compétitive, hyper médiatisée, où les lieux de débat sont accessibles et où les problèmes sont politisés. Alors, comment se fait-il que nous sommes confrontés à une baisse de participation? Je peux comprendre qu'il y a une part de responsabilité des élus mais cela m'apparaît insuffisant. Dans la région, aux dernières élections, il y a des municipalités qui n'ont pas trouvé de maire et plusieurs sièges de conseillers municipaux sont restés vacants.
  - Il y a plusieurs explications possibles à la baisse de participation électorale. Dans le cas de la participation non électorale, c'est plus difficile à mesurer. S'il y a baisse de la participation, c'est que les électeurs considèrent que les politiciens ne sont pas des gens suffisamment responsables, à l'écoute. Pour les gens moins informés en politique, il n'y a presque pas de différences entre les partis. Il y a perte de confiance et mécontentement de l'électeur dû surtout au comportement des politiciens qui ne sont pas assez responsables et qui perdent leurs convictions.
2. L'action politique, sur le plan municipal, elle s'exerce dans les grandes villes comme Québec et Montréal. À Saguenay, on sent une ambivalence du milieu sur ce plan-là. Quel est l'état de votre réflexion sur le plan des partis politiques municipaux dans des agglomérations de l'importance de Saguenay?
  - Plus la municipalité est grande et plus il y a de chances qu'il y ait des partis ou groupements politiques. Qu'est-ce qui peut expliquer qu'il n'y ait pas de compétition dans une ville de la grandeur de Saguenay? J'ai l'impression que c'est conjoncturel. Si c'est structurel plutôt que conjoncturel, est-ce que ce serait dû au fait qu'on cherche à présenter un front uni par rapport aux municipalités environnantes ou par rapport à Québec? Souvent, en politique, on cherche à diviser pour régner mais lorsque l'on règne soi-même on cherche à ne pas trop diviser pour continuer de régner.

## C. VILLES D'AGGLOMÉRATION ET RENFORCEMENT DES INSTANCES SUPRA-LOCALE : ENJEUX ET DÉFIS POUR LA DÉMOCRATIE MUNICIPALE

- *Jean-Pierre Collin, professeur-chercheur, INRS-Urbanisation, Culture et Société*

### *Objectifs des réformes municipales des dernières années*

Monsieur Collin présente les cinq grands objectifs de la réforme Harel (1999-2002) :

- Assurer une répartition plus équitable du fardeau fiscal entre les contribuables.
- Se doter d'une vision commune du devenir des collectivités.
- Instaurer des conditions optimales de développement économique.
- Rendre le secteur municipal plus efficace tout en permettant un allègement du fardeau fiscal.
- Prendre en considération les objectifs de développement durable et d'aménagement du territoire notamment pour contrer l'étalement urbain.

Monsieur Collin souligne qu'aucun de ces objectifs ne fait référence à la démocratie municipale. C'est une grande différence par rapport à la précédente grande réforme municipale de la fin des années 1970 et du début des années 1980 où le thème de la démocratie était central à toutes les interventions. La réforme Harel était basée sur la restructuration des agglomérations. La réforme Fournier (2004), est quant à elle axée sur la réingénierie des villes d'agglomération. Les objectifs de cette réforme portent sur l'adhésion aux nouvelles structures municipales, l'efficacité et l'équité. La notion de démocratie est, une fois de plus, aucunement évoquée à l'exception des débats portant sur les fusions municipales et par la suite sur les défusions.

### *Impact des réformes municipales*

Un premier constat à faire est que, suite à la réforme Harel, le nombre de municipalités québécoises a peu changé. Au total, il y a eu une baisse d'environ cent quarante à cent cinquante municipalités. Des modifications plus marquées ont eu lieu au palier supra-locale avec la création de deux communautés métropolitaines, Québec et Montréal, ainsi qu'au niveau des municipalités régionales de comté qui ont vu leur statut se diversifier. Un autre changement important consiste, pour les MRC rurales, à pouvoir élire le préfet au suffrage universel.

Le principal impact de la réforme Harel a été la transformation de l'organisation municipale dans les agglomérations urbaines ce qui créa un réseau de neuf villes majeures au Québec de plus de 100 000 habitants: Montréal, Laval, Longueuil, Québec, Lévi, Trois-Rivière, Gatineau, Saguenay et Sherbrooke. Ce réseau représente 53 % de la population québécoise, rassemble 60 % des emplois et implique 64 % des dépenses municipales. Après quelques années de mise en place, il ne semble pas prendre une place significative à l'intérieur du panorama politique du Québec comparé aux grandes villes canadiennes.

Dans cette réforme, du point de vue de la vie politique locale, des formules compliquées sont mises en place et il est difficile pour les experts et les citoyens de s'y retrouver entre les différentes couches : arrondissements, villes et autres. Le processus décisionnel s'en trouve court-circuité et ce bricolage démocratique en devient même assez dangereux.

### *Conclusion*

À partir du 6 novembre 2005, les élections municipales seront simultanées à travers le Québec. Cet événement pourrait avoir un impact majeur sur la dynamique municipale à travers le Québec car les élus(es) des neuf villes de 100 000 personnes et plus pourront se bâtir une légitimité politique vis-à-vis du gouvernement du Québec. Des enjeux et défis seront dégagés de cette nouvelle situation pour ces neuf villes:

- Ces municipalités devront voir à améliorer les mécanismes du parlementarisme municipal.
- Les activités municipales seront complexifiées autour de deux paliers : arrondissement et ville.
- Les élections municipales devront devenir plus significatives par l'augmentation du taux de participation électorale.
- Une étude devra être faite sur la place des femmes dans la vie politique municipale.
- Certains domaines tels que le bénévolat, l'action communautaire, les loisirs devront être réarticulés.

### *Questions du public*

1. Quels types de mécanismes nouveaux peut-on mettre à l'échelle municipale, notamment à Saguenay, pour démocratiser les processus décisionnels dans des secteurs tels que l'emploi, la santé et l'éducation? Est-ce que ces mécanismes peuvent venir de Saguenay ou doivent-ils venir par décret du palier gouvernemental supérieur?
  - Ils ne peuvent pas être imposés par décret, surtout pas. Les grandes villes ont la responsabilité de décider de se donner un plan pour démocratiser leurs manières de faire. Les municipalités québécoises sont par contre frileuses. Le monde municipal dit d'un côté qu'il veut la décentralisation au profit des municipalités mais de l'autre ne souhaite pas avoir de nouvelles responsabilités. De plus, les municipalités se rabattent derrière l'idée qu'ils sont la structure la plus démocratique car elle est la plus proche du citoyen pourtant le taux de participation électorale est très bas et le nombre d'élection par acclamation est très élevé. Une piste envisageable pourrait être que les municipalités se dotent de mécanismes de parlementarisme municipal un peu plus grands pour ainsi se donner une plus grande légitimité comme intervenant du milieu.
2. La participation démocratique municipale des différentes minorités ethnoculturelles a-t-elle été examinée dans ce qui a été fait ou dans ce qui est à venir?

- Ce que l'on observe dans le milieu montréalais, c'est que les revendications des différents groupes s'articulent par des demandes d'être mieux entendus au Conseil de ville et non par la multiplication de tables de concertation dans les différents arrondissements.
3. Est-ce que l'on étudie les forces de l'indifférence? Est-ce qu'on étudie l'autre face de la monnaie? N'y aurait-il pas là la possibilité de renouveler la structure qui semble morte et qui continue à se reproduire?
    - Ceci est en fait une question de dynamique politique. Les gens participent à une élection dans la mesure où il y a des enjeux sur lesquels ils ont une prise. Si le résultat de l'élection n'amène pas de changements significatifs, les gens n'iront pas voter. Il faut développer des visions, que des enjeux soient proposés. Ce qui est frappant dans le nouveau gouvernement libéral, c'est le nombre de réformes de structures qui sont mis sur la table de la part d'un gouvernement qui critiquait le précédent sur ce même point.
  4. Si on veut que les municipalités assument leurs responsabilités, il faudra également que le gouvernement leur donne les moyens de le faire. Il faudra réorganiser l'ensemble de la livraison et de la prestation des services au Québec ce qui interpelle d'autres niveaux politiques.
    - C'est vrai qu'il y a un enjeu sur la nécessité de revoir la fiscalité des municipalités. Cependant, l'impôt foncier n'est pas si mauvais que ça. Les municipalités ne sont pas toujours bien légitimées de dire que c'est un mauvais impôt, qu'ils sont coincés et que les contribuables ont atteint la limite de sa capacité de taxation. Les municipalités du Québec ont la chance d'avoir un champ de taxation quasi exclusif mais elles ne profitent pas suffisamment de ce levier-là.

#### **D. TABLE RONDE I**

- *Daniel Côté, Progrès du Saguenay*
- *Jean-Yves Provencher, Ville Saguenay*
- *Christian Joncas, Regroupement des citoyens de Saguenay*
- *Laval Gagnon, Télé-Québec*
- *Jean-Pierre Blackburn, Blackburn Communications*

Les interventions des tables rondes ont été regroupées dans le tableau à la page suivante et selon la grille d'analyse : Diagnostic, Déterminant, Pronostic et Thérapeutique.

### Diagnostic

- Le Québec s'est tourné vers une démocratie participative.
- Le nouveau gouvernement est arrivé avec une vision de décentralisation.
- Il y a peu de participation aux conseils d'arrondissement.
- Le nombre de structures est élevé à Ville Saguenay.
- Tous les échelons ont la possibilité de participer aux diverses commissions de Ville Saguenay.
- La nouvelle Ville de Saguenay est en construction depuis deux ans.
- Il y a un manque de participation des jeunes à la vie démocratique.
- Il y a un lien entre la migration des jeunes et la possibilité de participer à la vie politique locale.

### Déterminant

- Il y a un désintéressement du citoyen envers la démocratie municipale.
- Les médias jouent un rôle sur la pression faite aux gouvernements.
- Il y a un déclin de la démocratie à Saguenay.
- Les pouvoirs sont concentrés au Conseil exécutif de Ville Saguenay.
- La gouvernance crée de l'insatisfaction.
- Il n'y a pas d'appel lancé aux citoyens de Ville Saguenay.
- La démocratie participative exprime la richesse de la société civile.
- Il y a une coupure entre le citoyen et la société civile.
- La démocratie doit être mobilisatrice.
- L'élu qui consulte beaucoup le citoyen fera augmenter la participation.
- L'opposition, au niveau municipal, vient des médias et de divers groupements.
- Sans vision d'avenir, les jeunes ne sont pas intéressés à participer à la démocratie.
- L'élu doit jouer un rôle d'écoute du citoyen.
- On fait beaucoup de choses au nom du citoyen et on se permet de dire un peu n'importe quoi en son nom.

### Thérapeutique

- Envisager la création de partis politiques locaux.
- Favoriser la participation du citoyen.
- Identifier des façons d'améliorer notre fonctionnement.
- Amener le citoyen à la Conférence régionale des élus.
- Ouvrir les débats et les délibérations dans les instances afin que les citoyens sachent ce qui s'y passe.

### Pronostic

- Les pouvoirs seront équilibrés.
- Il y aura un parti d'opposition au Conseil de ville.
- Il y aura davantage de transparence dans les structures.
- Le citoyen sera impliqué davantage.
- Il y aura des partis politiques à l'intérieur de Ville Saguenay.

- Investir dans l'avenir.
- Revendiquer plus de marges de manœuvre au gouvernement.
- Instaurer un comité de citoyens élus pour qu'ils participent aux dossiers municipaux.
- Éduquer et intéresser les jeunes à la démocratie municipale.
- Définir le terme citoyen.
- Travailler au nom de la collectivité plutôt qu'au nom du citoyen.
- Revaloriser la fonction publique municipale.
- Favoriser l'implication des jeunes à la vie politique.
- Mobiliser pour le développement et non contre un ennemi X.
- Imbriquer les représentants politiques locaux dans le fonctionnement des instances régionales.