

**Mémoire sur le
Projet de loi n° 78
modifiant la Loi électorale**

**Mémoire déposé à la Commission des institutions
de l'Assemblée nationale du Québec**

Dans le cadre du Projet de loi n° 78, Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives

Présenté par



Février 2010

Table des matières

Avant-propos.....	1
1. Les interventions antérieures de la Coalition.....	2
2. Les considérations démographiques	2
3. L'étendue territoriale et l'accessibilité au député	3
4. La représentation effective par des balises plus précises de la « communauté naturelle »	4
<i>Modulation régionale</i>	5
<i>Le nombre minimal de circonscriptions par région</i>	5
5. Des améliorations encore possibles	6
Conclusion	6
Annexe 1	7
Annexe 2	8

Avant-propos

Créée en 1991 pour assurer le suivi des États généraux du monde rural, Solidarité rurale du Québec a pour mission de promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural, de ses villages et de ses communautés, de manière à renverser le mouvement de déclin et de déstructuration des campagnes québécoises. Composée d'une vingtaine d'organismes nationaux, de quelque 100 membres corporatifs et de plusieurs dizaines de membres individuels, la Coalition agit, depuis juin 1997, à titre d'instance-conseil du gouvernement du Québec en matière de ruralité.

1. Les interventions antérieures de la Coalition

Solidarité rurale du Québec est intervenue dans les différents débats sur la réforme des institutions démocratiques qui se sont tenus depuis le début des années 2000. La contribution de Solidarité rurale du Québec s'appuie sur les valeurs démocratiques qui animent sa Coalition depuis sa fondation et sur une approche de développement qui privilégie le regard territorial pour mieux saisir les réalités complexes et hétérogènes des communautés et des territoires du Québec.

Ainsi, en 2002, dans un mémoire intitulé *Un parlement représentatif de ses citoyens*, Solidarité rurale du Québec appuyait la nécessité d'une réforme du système électoral et soulignait qu'un mode de scrutin mixte pouvait représenter un compromis acceptable.

En 2005, Solidarité rurale du Québec se prononçait dans son mémoire *Réforme du mode de scrutin : pour une représentation populaire et territoriale équilibrée* en faveur d'un mode mixte compensatoire qui reflète un équilibre entre représentation territoriale et représentation populaire pour mieux traduire la diversité politique et la pluralité des composantes régionales.

En 2008, Solidarité rurale du Québec a exprimé son désaccord avec le redécoupage de la carte électorale proposé par la Commission de la représentation électorale. Considérant qu'une révision à la pièce de la carte électorale mène à un cul-de-sac, elle a formulé dans son mémoire *Une réforme globale pour une démocratie de proximité* une seule et unique recommandation : ouvrir la Loi électorale et baliser le principe de la représentation effective.

Réunis en assemblée générale en mars 2009 à Montmagny, les membres de Solidarité rurale du Québec ont adopté une résolution unanime insistant sur la nécessité d'une réforme globale des institutions démocratiques, par une ouverture de la Loi électorale.

En somme, Solidarité rurale du Québec s'est toujours prononcée en faveur d'un changement en profondeur du système électoral et, plus globalement, des institutions démocratiques. La démocratisation de la gouvernance et son renouvellement tant au niveau local, régional et national sont, pour Solidarité rurale du Québec, indissociables des enjeux de développement du monde rural et de la revitalisation de ses communautés. La position de la Coalition, quant à la révision de la carte électorale, s'inscrit dans le prolongement de ces prises de position antérieures.

2. Les considérations démographiques

Les considérations démographiques constituent un motif central dans le débat sur le découpage électoral. Une perception largement répandue place les territoires ruraux sur une pente descendante, voire irréversiblement négative. Les projections démographiques viennent nourrir cet alarmisme. Cette lecture mérite d'être nuancée pour trois raisons au moins. Premièrement, les perspectives démographiques ont été substantiellement révisées récemment; le Québec dans son ensemble ne se dirige plus vers un déclin de sa population comme le laissaient entendre les projections passées. Ces dernières ont sous-estimé la croissance démographique dans le monde rural et surestimé la croissance dans la métropole. La démonstration de ce premier facteur a été apportée par Solidarité rurale du Québec dans son mémoire publié en juin 2008.

Le second facteur souvent évoqué dans les débats met l'accent sur l'exode rural et le départ des jeunes. Or il s'avère, d'après les données du recensement de 2006, que la migration vers le milieu rural s'est renversée pour devenir positive. Elle reste évidemment inégale sur le territoire, mais il ne demeure pas moins que le renversement du solde migratoire touche un nombre croissant de territoires, au-delà des régions adjacentes des grands centres.

Le troisième facteur s'adresse très spécifiquement au corps électoral. Dans les débats récents, on justifie souvent les changements au découpage électoral et la perte de comtés qui s'en suit par la diminution du nombre d'électeurs dans certains territoires. Or, depuis 1988, la carte électorale compte 125 circonscriptions. À cette époque, le Québec comptait un peu plus que 4,5 millions d'électeurs soit une moyenne de 36 613 électeurs par circonscription. En 2007, on comptait le même nombre de circonscriptions pour près de 1,1 millions d'électeurs de plus qu'en 1988. La moyenne par circonscription atteint désormais 45 207 électeurs.

La croissance du corps électoral a été de l'ordre de 23,5 % entre 1988 et 2007. Ce faisant, les circonscriptions qui enregistrent une stabilité, voire une faible croissance de leur nombre d'électeurs, peuvent se retrouver en situation critique ou d'exception. Il ne s'agit pas là d'une simple éventualité théorique. Dans les faits, l'exemple de la circonscription de Nicolet-Yamaska illustre bien ce cas. Cette circonscription comptait 31 753 électeurs inscrits lors des élections générales de 1989, ce qui la situait, à ce moment-là, proche de la moyenne québécoise. Sur la base des données de 2007, la même circonscription compte 2 745 électeurs de plus qu'en 1989 (34 498 électeurs au total actuellement). Or les critères actuels de la Loi entraînent cette circonscription vers une situation critique (23,7 %) presque sur la limite du seuil minimal (25 %). Il va sans dire que, si la tendance se maintient, la croissance de cette circonscription ne sera pas suffisante pour lui épargner soit une disparition pure et simple, soit l'extension de son territoire en englobant d'autres communautés présentement situées dans d'autres circonscriptions.

On voit bien à travers ce cas que les critères en cours amènent inéluctablement de plus en plus de territoires vers des situations critiques, certains ayant une croissance positive mais insuffisante pour suivre la moyenne nationale.

3. L'étendue territoriale et l'accessibilité au député

Solidarité rurale du Québec souhaite rappeler les effets néfastes de l'application de la Loi électorale et son caractère désuet dans sa forme actuelle. Car, avec la suppression de circonscriptions dans les territoires moins densément peuplés, le monde rural voit le nombre de ses représentants diminuer et l'étendue des circonscriptions restantes augmenter inexorablement. De plus, avec cet exercice de révision qui amenait des changements à toutes les deux élections, les limites des circonscriptions se retrouvaient modifiées avec une fréquence qui ne facilitait plus l'identification ni la reconnaissance des circonscriptions par les électeurs. La dernière révision soumise en 2008 proposait de modifier 86 des 125 circonscriptions. Si certaines modifications n'étaient que minimales, plusieurs autres étaient non négligeables et n'auraient pas favorisé la dynamique de cohésion à l'échelle d'un territoire.

De plus, un nouveau découpage peut accentuer le degré de complexité pour saisir les dynamiques locales. En effet, le travail du représentant élu peut devenir substantiellement plus

complexe et exigeant si le territoire de la circonscription qu'il représente passe d'une municipalité régionale de comté (MRC) pour ensuite en chevaucher plusieurs. Les révisions successives de la carte électorale ne sont pas de nature à renforcer une dynamique de territoire engagée par les intervenants socioéconomiques, les élus locaux et le député.

En outre, en augmentant sans cesse la taille des circonscriptions rurales, il arrive un seuil où les contraintes de distance, les réalités d'appartenance, la grande diversité du territoire et les dynamiques sociales qui s'y opèrent sont telles que le représentant ne peut plus remplir sa fonction de façon appropriée et satisfaire les attentes de ses électeurs. À cet effet, Solidarité rurale du Québec avait soulevé dans une lettre ouverte le cas de la proposition faite par la Commission de la représentation électorale de créer une nouvelle circonscription de Matane-Gaspé afin de faire réaliser à quel point l'accès au député et le travail de celui-ci ne seront plus du même ordre.

La réalité des centres urbains est évidemment tout autre. La densité de population s'accompagne d'un territoire plus circonscrit, mieux desservi et donc d'un accès grandement facilité. On peut imaginer le nombre de rencontres ou d'événements possibles à tenir au cours d'une même journée pour un élu d'une circonscription urbaine dont la superficie ne dépasse pas quelques km² comparativement à celui d'une circonscription rurale qui peut dépasser plusieurs centaines de km². À titre d'exemple, la circonscription de Mercier compte 5 km² tandis que celle de Matane s'étend sur 8 415 km² et celle de Rouyn-Noranda-Témiscamingue sur 23 739 km².

Par ailleurs, dans le contexte des grands centres urbains, le conseil municipal et le maire disposent d'une structure administrative plus imposante, d'un accès souvent plus facile aux milieux politiques et médiatiques, et donc d'une capacité d'influence relativement plus grande pour faire valoir les préoccupations de leurs citoyens et les problématiques de leur ville. La taille et le grand nombre des municipalités rurales font en sorte qu'une telle capacité est nettement plus réduite et le pouvoir plus diffus vu le grand nombre de communautés. Le rôle du député paraît alors éminemment plus important pour les électeurs dans ces milieux.

Les révisions successives viennent fragmenter et fragiliser la cohésion dans les territoires où les acteurs et les élus ont appris à œuvrer ensemble. La suppression de circonscriptions rurales diminue non seulement leur représentation à l'Assemblée nationale, mais aussi l'accès des citoyens à leur représentant dans des circonscriptions toujours plus vastes. Le rôle du député se trouve à son tour plus complexe et le caractère effectif de la représentation qui requiert l'accessibilité devient discutable face à ces contraintes réelles.

4. La représentation effective par des balises plus précises de la « communauté naturelle »

Reconnue en 1991 par la Cour suprême du Canada, la représentation effective vient préciser le principe d'égalité du vote des électeurs, qui ne peut être absolu mais bien relatif, pour lui permettre de tenir compte notamment de facteurs d'ordres géographique et sociologique.

Pour tenir compte de ces facteurs, le critère des « communautés naturelles » est évoqué mais demeure jusque-là un concept qui ne se base pas sur des balises claires. Il paraît comme un

critère de second ordre qui n'est pas investi de la même importance. Ainsi, une circonscription est d'abord définie par un nombre d'électeurs requis et connu. Son territoire doit s'étendre sur une superficie qui permet l'atteinte du seuil requis d'abord et, par la suite seulement, doit suivre une configuration qui correspond dans la mesure du possible à des communautés naturelles.

Le concept de communautés naturelles ne peut se passer des considérations territoriales qui, par le jeu de la géographie, des communautés d'appartenance et des identités locales, arrivent à tisser une toile de territoires qui ont du sens pour les citoyens qui les habitent. Il est donc nécessaire d'apporter des balises claires pour tenir compte adéquatement du territoire, dans la perspective de préserver le caractère effectif de la représentation. Sans balises, l'étendue d'une circonscription risque d'être élastique et changer de révision en révision.

Modulation régionale

Une des voies privilégiées dans le projet de loi n° 78 porte justement sur l'apport de balises objectives pour faire correspondre les limites d'une circonscription à celle de la communauté naturelle. La modulation du quotient du nombre d'électeurs par circonscription en fonction des régions est une avancée positive. Solidarité rurale du Québec avait appelé à une telle approche en juin 2008. Elle s'inscrit d'abord en conformité avec les principes de la Politique nationale de la ruralité, celui de la modulation et de l'adaptation. De notre point de vue, la modulation n'est ni une dérogation ni un privilège, mais bien une adaptation d'une norme pour tenir compte des particularités territoriales. La modulation du quotient électoral traduit la préoccupation de reconnaître et tenir compte de la diversité des réalités inscrites sur le territoire québécois. La portée réelle du concept de communautés naturelles se trouve ainsi précisée, et le principe de la représentation effective est quant à lui renforcé.

En somme, cette modulation du quotient servant à la délimitation des circonscriptions à l'échelle d'une région constitue une avancée appréciable permettant de mieux tenir compte de la densité de la population et de favoriser une meilleure adéquation entre la circonscription et la communauté naturelle.

Le nombre minimal de circonscriptions par région

La grande nouveauté du projet de loi n° 78 sur la carte électorale porte sur l'introduction d'un nombre minimal de circonscriptions par région. Solidarité rurale du Québec accueille favorablement cette modification puisqu'elle constitue une balise territoriale claire au principe de la représentation effective.

Elle favorise aussi une certaine stabilité des frontières de circonscription à l'intérieur d'une même région, alors que les modifications successives et fréquentes des limites de celles-ci ne favorisaient pas, jusque-là, la cohésion à l'échelle du territoire.

5. Des améliorations encore possibles

Solidarité rurale du Québec a appelé à des réformes en mesure de garantir une plus grande diversité et une plus grande ouverture aux différentes tendances politiques. Les propositions de réforme des dernières années comportant une dose de proportionnalité tentaient de répondre à ces préoccupations, mais sans déboucher sur aucun résultat. Solidarité rurale du Québec demeure préoccupée par cette question. Elle considère le projet de loi actuel comme une avancée indéniable pour baliser le principe de la représentation effective et la prise en compte de balises territoriales pour ce faire. Les éléments de modulation constituent également une avancée. Il demeure que la représentation des tiers partis ne sera pas plus facile, alors qu'elle constitue un enjeu pour notre démocratie.

Une amélioration du projet de loi peut être possible sur ce plan. Solidarité rurale du Québec convient qu'il n'existe pas de système parfait et infaillible; la proximité géographique des institutions démocratiques ne doit pas empêcher une ouverture réelle aux tiers partis. Les réalités des grands centres par rapport aux territoires ruraux étant différentes, toute avancée tangible à cet égard doit tenir compte de ces réalités différentes.

Conclusion

Solidarité rurale du Québec est globalement favorable aux modifications apportées par le projet de loi n° 78 en ce qui concerne la carte électorale. Ces modifications vont dans le sens d'un renforcement du principe de la représentation effective. La prise en compte d'une modulation sur le plan territorial favorise une meilleure concordance entre le territoire de la circonscription et celui de la communauté naturelle. Le projet semble aller dans le sens d'une certaine stabilité des limites des circonscriptions, ce qui est positif pour une meilleure cohésion à l'échelle des territoires et de leurs acteurs. La limite minimale du nombre de circonscriptions permet de tenir compte de la croissance du corps électoral, tout en considérant le facteur territorial fort important dans le cas du Québec.

Par ailleurs, la réforme des institutions démocratiques ne saurait se passer de réforme plus globale. La représentation des tiers partis constituent une préoccupation importante qui ne trouve pas de réponse dans le présent projet.



Communiqué pour diffusion immédiate

Solidarité rurale du Québec accueille favorablement le projet de révision de la Loi électorale

Le devoir de conjuguer démocratie de proximité et réalité démographique au Québec!

NICOLET, le 27 novembre 2009 – Réuni le 26 novembre, le conseil d'administration de Solidarité rurale du Québec a favorablement accueilli la volonté du gouvernement du Québec de réviser la Loi électorale. Les membres de la Coalition considèrent que la proposition soumise par le gouvernement donne des balises au principe de la représentation effective en recherchant le nécessaire équilibre entre la réalité démographique du Québec et la démocratie de proximité.

« Le découpage de la carte électorale doit reposer sur un principe fondamental, celui de l'équité qui s'exprimera à travers la réelle accessibilité des élus en termes d'éloignement et de nombre d'électeurs à représenter » soutient Claire Bolduc, présidente de Solidarité rurale du Québec. « La représentation des territoires permet l'expression de réalités diverses sur les plans de l'économie, de la culture et de l'environnement naturel et social. Notre Coalition souhaite s'assurer que ce principe qui constitue une richesse pour notre démocratie, soit au cœur de la nouvelle carte électorale » précise madame Bolduc.

Forte de la résolution adoptée lors de son assemblée générale annuelle en mars 2009 sur la révision de la Loi électorale, devenue clairement désuète au fil des ans, Solidarité rurale du Québec participera activement à tous les travaux entourant la présente réforme. Bien qu'elle ait reconnu qu'il n'y a pas de système idéal, la Coalition a toujours exprimé qu'une réforme en profondeur de cette loi était nécessaire, notamment pour assurer un équilibre territorial et une meilleure représentation des tiers partis.

À cet égard, Solidarité rurale du Québec salue également la proposition d'augmentation du financement public pour tous les partis politiques. « La diversité des points de vue étant garante d'une saine démocratie, cette hausse du financement, même limitée, demeure une bonne nouvelle » a conclu Claire Bolduc.

À propos de Solidarité rurale du Québec

Créée en 1991 pour assurer le suivi des États généraux du monde rural, Solidarité rurale du Québec a pour mission de promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural, de ses villages et de ses communautés, de manière à renverser le mouvement de déclin et de déstructuration des campagnes québécoises. Composée d'une vingtaine d'organismes nationaux, de quelque 200 membres corporatifs et individuels, la Coalition agit, depuis juin 1997, à titre d'instance-conseil du gouvernement du Québec en matière de ruralité.

- 30 -

Source : Mélina Morin, chargée de projets
Solidarité rurale du Québec
Téléphone : 819 293-6825
Cellulaire : 819 380-7005
Courriel : mmorin@solidarite-rurale.qc.ca
Site : www.solidarite-rurale.qc.ca

Annexe 2

LETTRE OUVERTE

La carte démocratique

Par Claire Bolduc, présidente de Solidarité rurale du Québec

« La démocratie devrait assurer au plus faible, les mêmes opportunités qu'au plus fort. » *Gandhi*

Le premier mérite de l'actuel débat que suscite le découpage électoral est probablement celui de porter notre regard sur la réalité géographique de notre société. Il suffit de voir la carte du Québec avec ses villes et ses villages pour réaliser qu'il y a ici une histoire et un territoire plus vaste qu'ailleurs, que des communautés humaines ont occupé et continuent de développer au profit de toute la collectivité. C'est l'empreinte même de notre culture sur un espace façonné par notre histoire.

Notre système de représentation électoral trouve ses racines dans cet ancrage territorial. Rendu vétuste, il doit se moderniser sans qu'on jette le bébé avec l'eau du bain. Il est devenu archaïque parce qu'il produit des distorsions au point qu'un parti peut être porté au pouvoir même s'il recueille moins de votes qu'un autre. Il est dépassé aussi puisqu'il ne laisse pas de place pour des tiers partis en mesure d'enrichir le débat démocratique et ainsi mieux refléter la diversité des tendances politiques présentes dans notre société.

Mais le redécoupage proposé de la carte électorale ne réglera en rien ces distorsions. Au contraire, il s'appuie sur une logique qui conduit irrémédiablement à l'érosion de la représentation territoriale. Pourtant, la représentation de nos territoires est une richesse pour notre démocratie, parce qu'elle permet de tenir compte des réalités diverses, sur les plans de l'économie, de la culture et de l'environnement naturel. Le prétendu poids exagéré des régions est ici trop facilement évoqué. Faut-il rappeler que les élus issus de la métropole, de ses couronnes et de la Capitale représentent les deux tiers de la députation? Serait-il faux de dire que le Maire d'une grande ville peut avoir accès plus facilement au cabinet des ministres que celui d'un village ou d'une ville moyenne? Faut-il mesurer que la perte d'un comté sur les quatre existant en Gaspésie, est plus ressentie que l'ajout d'un comté aux 39 comtés de la couronne? Il suffit là aussi de porter le regard sur notre territoire pour réaliser que l'étendue du nouveau comté de Matane proposé par la Commission de la représentation électorale, équivaut à la distance entre le centre-ville de Montréal et Baie-Saint-Paul dans Charlevoix. Non, la démocratie ne peut pas se passer de l'ancrage territorial.

Parce que le Québec est un territoire vivant et habité par des communautés, il est pluriel et riche de ses appartenances et des identités qui s'y expriment. Ne pas tenir compte du territoire revient à nier ces réalités et à priver notre démocratie d'une richesse culturelle inscrite dans son espace. La Coalition que je préside ne veut pas d'un compromis sur le dos de la démocratie. Elle milite pour renouveler l'édifice démocratique dans son ensemble en s'appuyant sur deux piliers légitimes et tout aussi essentiel l'un que l'autre: la représentation territoriale et la représentation populaire.

À cet égard, le statu quo n'est pas une option puisqu'il consacre les distorsions et l'érosion de la représentation des régions. Il faudra introduire des éléments de proportionnalité non pas pour chambouler la représentation de fond en comble, mais bien pour compenser ces distorsions et ouvrir le jeu pour de tiers partis.

Renouveler cet édifice démocratique doit échapper au calcul partisan et à l'opportunisme électoraliste. On doit le renouveler dans la perspective de réconcilier le citoyen avec nos institutions et de susciter sa participation. C'est d'un nouvel élan de mobilisation dont nous avons collectivement besoin. Il nous faut stimuler la participation dans toutes nos communautés pour générer les idées et la créativité. La démocratie commence à la base dans les communautés et les territoires pour se prolonger dans les

institutions nationales comme le parlement. Le citoyen est informé et rivé sur les enjeux de notre planète certes, mais il fait de plus en plus le lien entre le monde et le local.

Démocratiser la gouvernance locale, à commencer par l'élection des préfets des MRC au suffrage universel notamment, est fondamentale si on veut préparer les territoires à prendre en charge des leviers et des responsabilités. La décentralisation longtemps réclamée qui doit impérativement renforcer les capacités locales viendrait alors s'appuyer sur des institutions qui disposent d'une véritable légitimité aux yeux des citoyens.

Vaste projet de société dirons certains, vœu pieu décréterons d'autres. Il n'en demeure pas moins qu'il faudra une réforme de nos institutions selon une direction, une vision d'ensemble sans laquelle un tel exercice restera abstrait et technocratique sans réelle portée pour les citoyens.

En le prenant de la lorgnette du poids politique des uns et des autres ce débat risque d'être sans issues et inutile pour les générations à venir. Il peut en revanche être une occasion pour revigorer notre démocratie, remobiliser nos concitoyens dans un élan de solidarité dans nos villes et nos villages pour faire face, à tous les échelons, aux défis de la planète et de la mondialisation.