

# VERSION RÉVISÉE

CI - 2 M  
C.G. - REFORME DU  
MODE DE SCRUTIN



Chambre de commerce  
du Montréal métropolitain  
Board of Trade  
of Metropolitan Montreal

**Mémoire présenté au**

**Comité directeur des États généraux sur la Réforme des institutions  
démocratiques**

**Dans le cadre de la consultation sur**

**la Réforme des institutions démocratiques du Québec**

**par**

**la Chambre de commerce du Montréal métropolitain**

**Novembre 2002**

**\* © Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 2002**



Chambre de commerce  
du Montréal métropolitain  
Board of Trade  
of Metropolitan Montreal

29 JAN. 2002

CI - 2 MA  
C.G. - REFORME DU  
MODE DE SCRUTIN

Le 21 janvier 2002

Monsieur Roger Bertrand  
Député de Portneuf  
Président de la Commission des institutions  
Hôtel du Parlement  
1045, rue des Parlementaires  
Bureau RC.49a  
Québec (Québec)  
G1A 1A4

Monsieur le Député,

Dans le cadre du mandat de la Commission des Institutions de l'Assemblée nationale d'étudier le mode de scrutin au Québec, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain désire porter à votre attention l'importance d'examiner également, et de façon prioritaire, le cadre juridique régissant l'élaboration de la carte électorale du Québec.

La Chambre considère qu'il est impératif que plusieurs critères régissant la confection de la loi électorale soient revus. À cet égard, une lettre a été transmise, dont vous trouverez copie ci-joint, le 5 décembre dernier, au ministre responsable de la Réforme électorale, monsieur Guy Chevrette, ainsi qu'à l'ensemble des députés de l'île de Montréal.

Dans ce cadre, la Chambre estime indispensable de réviser, entre autres, l'écart de plus ou moins 25 % toléré entre le nombre d'électeurs de chaque circonscription, par rapport à la moyenne provinciale d'électeurs. Nous croyons important de ramener à 5 % l'écart maximal entre les circonscriptions afin d'assurer une plus juste représentativité des électeurs.

Par ailleurs, la Chambre juge essentiel de mieux prendre en compte les prévisions de croissance démographique dans l'établissement de la carte électorale. Selon la législation actuelle, les modifications des délimitations électorales ne s'effectuent qu'après la tenue de deux élections générales, soit tous les six à dix ans, période durant laquelle les changements démographiques accentuent les disparités déjà présentes entre les circonscriptions.

Nous sommes conscients de l'ampleur du défi que représenteront les travaux de la Commission des institutions à l'égard de la révision du mode de scrutin, mais il ne fait aucun doute que les enjeux rattachés à la confection de la carte électorale sont intimement liés à ce mandat. Nous

...2

considérons qu'il est essentiel d'étudier soigneusement les modalités de la loi qui régissent l'élaboration de la carte électorale, afin que les plus hautes exigences démocratiques soient respectées. Le caractère véritablement juste, équitable et démocratique de la représentation politique de tous les citoyens du Québec serait mieux assuré.

Veillez recevoir, Monsieur le Député, l'assurance de notre considération distinguée.

Le président,



Guy Fréchette

p.j.

c.c. monsieur Henri-François Gauthrin, député de Verdun et vice-président de la Commission des Institutions



Chambre de commerce  
du Montréal métropolitain  
Board of Trade  
of Metropolitan Montreal

Le 5 décembre 2001

Monsieur Guy Chevrette  
Ministre responsable de la Réforme électorale  
Gouvernement du Québec  
Place Haute-Ville  
700, boul. René-Lévesque Est  
29e étage  
Québec (Québec) G1R 5H1

Monsieur le Ministre,

Par la présente, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM) souhaite vous transmettre ses commentaires et recommandations sur le rapport final déposé à l'Assemblée nationale par la Commission de la représentation électorale (CRE). En dépit des changements apportés à ce document final, par rapport à la proposition présentée en juin dernier, la CCMM tient à réitérer son profond désaccord et sa plus grande inquiétude à l'égard du remaniement des circonscriptions électorales de l'île de Montréal.

Le fait d'amputer l'île de Montréal de deux circonscriptions miniera, à terme et de manière significative, le poids politique de l'île de Montréal à l'Assemblée nationale du Québec. À cet égard, la CCMM estime que les nouvelles délimitations électorales pour l'île de Montréal représentent une atteinte majeure à l'un des principes fondamentaux de notre système démocratique, à savoir l'équité du vote de chacun des électeurs.

La CCMM se questionne sérieusement sur la logique de ce rapport dont le résultat immédiat est de diminuer, de façon inéquitable, le poids politique de l'île de Montréal.

En réduisant ainsi, de 30 à 28, le nombre de circonscriptions, le rapport final de la CRE stigmatise l'appartenance des électeurs à un milieu urbain au profit des autres régions du Québec. Ainsi, même s'ils représentent, aujourd'hui, 24,5 % de la population québécoise, les députés de l'île de Montréal ne comptent dorénavant plus, avec l'adoption de ce rapport, que pour 22,4 % des effectifs de l'Assemblée nationale. Conséquemment, le poids politique de l'île de Montréal sera de 8,6 % inférieur à son poids démographique. Il s'agit là d'un recul très inquiétant pour la métropole du Québec.

Par ailleurs, les statistiques sur la population électorale démontrent la même tendance que celles relatives à la démographie, ce qui renforce notre position à l'effet que le rapport final de la Commission ne respecte pas le principe de la représentation effective et équitable. Pour plus de renseignements sur ces données, veuillez vous référer au tableau statistique joint à la présente.

## **Des prévisions démographiques à considérer**

Sur le plan de l'évolution démographique, le rapport final de la CRE recèle également des éléments susceptibles d'accentuer, à court et à moyen terme, l'inégalité et l'iniquité du poids politique du vote de l'électeur montréalais par rapport à celui des autres régions. Il faut se rappeler que le rapport final de la CRE, qui vient d'être déposé à l'Assemblée nationale, déterminera, conformément à la loi, la carte électorale qui sera utilisée pour les deux prochaines élections générales au Québec. Dans les faits, cela signifie qu'elle sera en vigueur pour les six à dix prochaines années. Or, si, aujourd'hui, l'île de Montréal se retrouve avec une carte électorale qui déjà la désavantage, les prévisions démographiques disponibles laissent présager une détérioration encore plus inquiétante de la situation pour la prochaine décennie.

L'Institut de la statistique du Québec prévoit en effet que bon nombre des régions du Québec observeront une décroissance démographique au cours des dix prochaines années, alors que l'île de Montréal connaîtra plutôt, pour la même période, une croissance de sa population. Ainsi, pendant que l'île de Montréal verra sa population augmenter de 3,7 % au terme des dix prochaines années, celle de la région du Bas-St-Laurent / Gaspésie aura diminué de plus de 6 %, celle de la Côte-Nord diminuera de 4,8 %, la Mauricie perdra 1,9 % de sa population, tandis que l'Abitibi connaîtra une décroissance démographique de l'ordre de 2,2 %.

Le résultat prévisible est profondément inacceptable : en 2011, au terme possible de l'application de cette nouvelle carte électorale, le poids politique de l'île de Montréal serait de 9,1 % inférieur à son poids démographique, alors que l'on retrouverait de très forts taux de surreprésentation au Bas-St-Laurent / Gaspésie (+53,7 %), sur la Côte-Nord (+25,9 %), en Mauricie (+18,5 %) et en Abitibi (+62,6 %).

Bref, le déséquilibre entre la juste représentation du vote des citoyens montréalais et ceux habitant la plupart des autres régions du Québec qu'entraînera l'entrée en vigueur de la carte électorale proposée par la CRE, ne fera que s'accentuer, au cours de la prochaine décennie sans que rien ne puisse être fait, compte tenu de la législation actuelle. Ainsi, non seulement la population de l'île de Montréal se trouve-t-elle grandement pénalisée avec le rapport final, mais elle le sera encore davantage d'ici dix ans, alors que bon nombre des régions du Québec se trouveront très nettement avantagées.

Cette situation est d'autant plus aberrante que la CRE a précisément le mandat d'établir une carte électorale équitable qui tienne justement compte de l'évolution des mouvements démographiques.

## **Écart de 25 % : une norme à revoir**

Avec un nombre moyen d'électeurs qui s'établit à 45 209, les nouvelles circonscriptions pour l'île de Montréal dépassent de façon significative la moyenne provinciale qui s'établit à 42 713. En fait, près de 70 % de toutes les circonscriptions de l'île de Montréal comptent plus d'électeurs que la moyenne provinciale et 12 des 28 circonscriptions démontrent même un écart positif de plus de 10 %.

En contrepartie, pour les 97 circonscriptions situées à l'extérieur de l'île de Montréal, 46 % d'entre elles, soit 45, ont un nombre d'électeurs inférieur à la moyenne provinciale. Aussi, 29 de

ces 45 circonscriptions présentent un écart négatif de plus de 10 % par rapport à la moyenne provinciale. Il y a là un déséquilibre navrant qu'aucune réalité du 21<sup>e</sup> siècle ne saurait justifier.

La loi électorale du Québec fixe à plus ou moins 25 % l'écart entre le nombre d'électeurs par circonscription, par rapport à la moyenne provinciale. C'est ce qui a guidé les travaux de la CRE dans la confection de la nouvelle carte électorale. La CCMM considère que cette règle devrait être substantiellement resserrée, afin d'éviter que l'appartenance à une région donnée modifie le poids du vote de chaque électeur. D'autres démocraties font d'ailleurs beaucoup mieux que le Québec à ce chapitre. Par exemple, l'Australie, qui présente, comme le Québec, une population répartie de façon très inégale sur son territoire, ne tolère qu'un écart maximal de 10 %. Plus près de nous, aux États-Unis, la variation maximale du nombre d'électeurs par circonscription, par rapport à la moyenne nationale, ne peut excéder 5 %. La CCMM estime que la confection de la carte électorale du Québec sur la base d'un écart maximal de 5 % - écart statistique généralement accepté en sciences sociales - devrait être la norme pour s'assurer d'une plus grande équité de la représentativité des électeurs.

Cela est d'autant plus important qu'une étude publiée récemment par l'Institut de recherche en politiques publiques démontre que le Québec fait piètre figure au niveau de l'égalité du vote de chaque électeur<sup>1</sup>. Selon cette étude, le Québec se classe en effet à l'avant-dernier rang des provinces canadiennes au niveau de l'équité de sa carte électorale. À la lumière de ces résultats, la révision à la baisse de l'écart permis entre le nombre d'électeurs dans les circonscriptions du Québec, nous apparaît dès plus impérative.

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain souhaite également vous rappeler que les écarts importants dans le nombre d'électeurs par circonscription peuvent avoir une incidence directe sur la possibilité de l'élection d'un gouvernement avec une majorité de sièges, mais sans une majorité de voix au suffrage universel. C'est là un travers de notre système électoral qui, à notre avis, ne doit pas être inutilement encouragé.

### Les cas d'exception

L'actuelle carte électorale québécoise reconnaît deux exceptions à cette règle du 25 %. Il s'agit des circonscriptions d'Ungava et des Îles-de-la-Madeleine – ce dernier territoire étant, par ailleurs, le seul territoire d'exception reconnu comme tel dans la loi électorale. Ces circonscriptions comptent actuellement, selon les délimitations qui prévalent dans la carte électorale en vigueur, 21 893 et 10 272 électeurs respectivement. Deux circonscriptions sur un total de 125, voilà qui relève du caractère exceptionnel. Toutefois, à la suite des consultations publiques menées par la CRE, au printemps 2001, pour la région de la Gaspésie, la carte électorale proposée pour le Québec compte désormais non plus deux, mais bien six circonscriptions électorales d'exception, c'est-à-dire qui ne respectent plus la règle actuelle du 25 % d'écart par rapport à la moyenne d'électeurs de l'ensemble des circonscriptions du Québec.

Aussi, avec six circonscriptions – soit près de 5 % des circonscriptions du Québec – constituées en dehors des barèmes établis, faisant ainsi de la Gaspésie une région complète d'exception, la CCMM considère que ce nombre élevé est très peu compatible avec la notion d'exception. Cette

---

1. Donald E. Blake, *Electoral Democracy In the Provinces*, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 7, no.2, mars 2001.

réalité s'apparente plutôt à une nouvelle catégorie de circonscriptions et cela nous apparaît s'inscrire en faux par rapport à l'esprit de la loi.

Nous croyons que la CRE aurait été mieux avisée de ne pas multiplier les cas d'exception en régions et, conséquemment, de maintenir ou d'ajouter des circonscriptions là où l'accroissement de la population – incidemment prévue et documentée par l'Institut de la statistique du Québec – le justifierait, notamment sur l'île de Montréal.

### **La cohésion des orientations gouvernementales à Montréal**

Au chapitre de la cohésion des orientations gouvernementales, le projet final de la CRE, qui est sur le point d'être adopté, nous amène également des questionnements. Le gouvernement du Québec a mis en place une importante réforme pour assurer une meilleure cohésion politique dans la région métropolitaine. Le regroupement des villes sur l'île de Montréal ainsi que la création de la Communauté métropolitaine de Montréal vont tous dans le sens d'un renforcement du pouvoir politique de la région et de ses composantes.

Or, avec le rapport final de la CRE, nous nous retrouvons avec, d'une part, des efforts considérables qui sont déployés pour consolider le leadership politique de la région sur le plan local et, d'autre part, une carte électorale qui propose d'affaiblir la représentativité politique du cœur de cette région. Il y a là une contradiction qui doit non seulement être soulevée, mais qui mérite surtout d'être corrigée.

Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a consenti de nombreux efforts pour consolider les assises de Montréal, notamment par la création d'un ministère de la Métropole. Cette reconnaissance de la place unique de Montréal dans le développement du Québec de même que les mesures concrètes qui ont été mises de l'avant démontrent sans équivoque que le gouvernement du Québec reconnaît, à ce chapitre, le rôle stratégique déterminant de Montréal.

C'est par le biais de ses représentants politiques que Montréal apporte sa contribution à la gestion et aux orientations de l'État québécois. Amputer l'île de Montréal d'une partie de sa représentation politique à l'Assemblée nationale vient contredire et affaiblir singulièrement cette reconnaissance pourtant bien méritée. Il serait de fait injuste, inéquitable, démocratiquement douteux et inefficace de ne pas lui reconnaître sa pleine représentativité politique. Montréal doit contribuer pleinement au processus démocratique du Québec et cela doit se concrétiser par un nombre équitable de députés pour représenter sa population.

C'est pourquoi la CCMM demande au gouvernement de prendre, de façon urgente, les moyens nécessaires afin d'empêcher la mise en vigueur de la proposition finale de la CRE et de réviser rapidement le cadre juridique, les balises et les normes régissant l'élaboration de la carte électorale, notamment la règle du 25 % d'écart. À cet effet, nous recommandons que la révision de la carte électorale soit rapidement effectuée sur la base d'un écart maximal de 5 % entre le nombre d'électeurs d'une circonscription et la moyenne d'électeurs de l'ensemble des circonscriptions du Québec, tout en limitant strictement les cas d'exception au nombre actuel, soit les circonscriptions d'Ungava et des Îles-de-la-Madeleine. La CCMM considère qu'il s'agit des meilleures garanties pour assurer le caractère véritablement juste, équitable et démocratique de la représentation politique de tous les citoyens du Québec. La carte électorale

du Québec ne doit pas être élaborée en réaction aux rapports de force politiques qui s'exercent sur son territoire, mais plutôt dans le respect des plus hautes exigences démocratiques.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Le président,



Guy Fréchette

p.j.



## Représentativité électorale de certaines régions administratives en fonction de la population

	Montréal	Gasp / B.-St.-Lau. <sup>6</sup>	Côte-Nord	Mauricie	Abitibi	Le Québec
<b>2000</b>						
Population en 1999	1 799 448	286 896	103 735	264 251	156 039	7 345 390
Part de la population du Québec	24,50%	4,04%	1,41%	3,60%	2,12%	100%
Population électorale en 2000	1 255 862	225 519	73 398	198 686	132 148	5 339 121
Part de la population électorale du Québec	23,71%	4,22%	1,37%	3,72%	2,48%	100%
Nombre actuel de députés	30	7	2	5	4	125
Part du nombre actuel de députés à l'Ass. nat. <sup>1</sup>	24,00%	5,60%	1,60%	4,00%	3,20%	100%
Ratio représentativité politique/population <sup>2</sup>	-2,03%	38,55%	13,29%	11,19%	50,64%	-
Ratio représentativité politique/pop. électorale <sup>3</sup>	+1,23%	+32,58%	+16,38%	+7,48%	+29,29%	-
Nombre proposé de députés (décembre 2001)	28	7	2	5	4	125
Part du nombre proposé de députés à l'Ass. nat. <sup>1</sup>	22,40%	5,60%	1,60%	4,00%	3,20%	100%
Ratio représentativité politique/population <sup>2</sup>	-9,56%	38,55%	13,29%	11,19%	50,64%	-
Ratio représentativité politique/pop. électorale <sup>3</sup>	-5,52%	+32,58%	+16,39%	+7,49%	+28,29%	-
<b>2011</b>						
Population prévue en 2011 <sup>4</sup>	1 894 400	278 600	97 200	258 100	150 500	7 845 100
Part de la population du Québec (2011)	24,65%	3,64%	1,27%	3,38%	1,97%	100%
Population électorale estimée en 2011 <sup>5</sup>	1 325 623	211 622	68 774	194 061	127 457	5 556 970
Part de la population électorale estimée (2011)	23,85%	3,81%	1,24%	3,49%	2,29%	100%
Nombre proposé de députés (décembre 2001)	28	7	2	5	4	125
Part du nombre proposé de députés à l'Ass. nat. <sup>1</sup>	22,40%	5,60%	1,60%	4,00%	3,20%	100%
Ratio représentativité politique/population (2011) <sup>2</sup>	-9,12%	+53,67%	+25,85%	+18,48%	+62,55%	-
Ratio représentativité politique/pop. électorale (2011) <sup>3</sup>	-6,10%	+47,05%	+29,28%	+14,54%	+39,52%	-

Note 1. La part du nombre de députés à l'Ass. nat. = (Nombre de députés / 125)  
 Note 2. Le ratio représentativité politique/population = ((Part du nombre de députés à l'Ass. nat. / Part de la population du Québec) - 1)  
 Note 3. Le ratio représentativité politique/population électorale = ((Part du nombre de députés à l'Ass. nat. / Part de la population électorale du Québec) - 1)  
 Note 4. Selon l'Institut de la statistique du Québec  
 Note 5. La population électorale estimée = ((Population électorale de 2000 / Population de 1999) x Population prévue en 2011). Selon les prévisions effectuées par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain  
 Note 6. Régions administratives de Gaspésie et Bas-St.-Laurent, sans les îles-de-la-Madeleine  
 Note 7. Tous les pourcentages ont été arrondis

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Préambule</b> .....	<b>1</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Un objectif : redonner à la région de Montréal un poids politique équitable</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 La forte population des circonscriptions montréalaises</b> .....	<b>2</b>
<b>1.2 Les régions : là où se jouent les élections</b> .....	<b>2</b>
<b>2. L'équité et la représentation à meilleur coût : des principes essentiels</b> .....	<b>4</b>
<b>2.1 Équité de la représentation des électeurs : deux solutions à la problématique de la carte électorale du Québec ..</b>	<b>4</b>
<b>2.1.1 La norme du 25 % permise par la <i>Loi électorale</i></b> .....	<b>4</b>
<b>2.1.2 Les cas d'exception : une limitation s'impose</b> .....	<b>5</b>
<b>2.2 Représentativité et efficacité à meilleur coût</b> .....	<b>5</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>5</b>
<b>Annexe</b> .....	<b>6</b>

## SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation 1 :** Que toute réforme des Institutions démocratiques tienne compte, en tant que principe démocratique fondamental, de la nécessaire équité du vote de chacun des électeurs du Québec, et ce, nonobstant leur région d'appartenance.

**Recommandation 2 :** Que toute réforme des Institutions démocratiques du Québec, devant se réaliser de façon objective, sans intérêt partisan, et dans le respect des plus hautes exigences démocratiques, contribue à replacer la région de Montréal au cœur des débats et des choix politiques québécois.

**Recommandation 3 :** Que la Loi électorale soit révisée afin de ne permettre qu'un écart de 5 % entre le nombre d'électeurs d'une circonscription et la moyenne d'électeurs de l'ensemble des circonscriptions du Québec, tout en limitant strictement les exceptions au nombre de deux, soit celles qui prévalaient dans l'ancienne carte électorale (Îles-de-la-Madeleine et Ungava).

**Recommandation 4 :** Que la représentativité de tous les citoyens du Québec se fasse à l'intérieur d'un système démocratique simple et que la modernisation des Institutions démocratiques mise sur les nouvelles technologies, afin d'accroître la communication élus-citoyens et gouvernement-citoyens, et ce, sans augmenter, voire en réduisant les coûts pour les contribuables.

**La Chambre de commerce du Montréal métropolitain compte au-delà de 7 000 membres. Sa mission première est de représenter les Intérêts de la communauté d'affaires du Grand Montréal. Ses objectifs : être en tout temps pertinente pour ses membres, crédible auprès du public et influente auprès des gouvernements et des décideurs.**

## **Préambule**

*La Chambre de commerce du Montréal métropolitain tient à préciser qu'elle prend part à la consultation sur la Réforme des institutions démocratiques, non pas en tant qu'experte en matière d'institutions démocratiques, mais plutôt en tant qu'observatrice attentive du fonctionnement de ces Institutions et de leur impact sur le développement économique de la région de Montréal et de l'ensemble du Québec. Ainsi, son intervention vise surtout à dégager certains principes devant guider les actions relatives, principalement, à l'établissement de la carte électorale du Québec. C'est pourquoi, conformément au devis proposé par le Comité directeur des États généraux sur la Réforme des institutions démocratiques pour la présentation d'un mémoire, les observations de la Chambre se rapportent au dernier point : « autres suggestions ou commentaires ».*

## **Introduction**

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain tient à souligner l'intérêt qu'elle accorde aux enjeux liés à la Réforme des institutions démocratiques du Québec. La Chambre est d'avis qu'il existe des liens importants entre le fonctionnement des institutions démocratiques, la participation des citoyens et la santé économique du Québec. Dans ce contexte, la Chambre souhaite faire part au Comité directeur des États généraux sur la Réforme des institutions démocratiques de ses opinions et recommandations relatives à deux paramètres bien précis :

- l'objectif que toute réforme des Institutions démocratiques devrait atteindre; et,
- les principes que toute modification aux institutions démocratiques devrait respecter.

### **1. Un objectif : redonner à la région de Montréal un poids politique équitable**

Les systèmes politique et électoral actuellement en place imposent à la Métropole du Québec et à sa région certaines réalités qui, à bien des égards, les désavantagent. Ainsi, la Chambre est d'avis qu'un objectif majeur devrait figurer au centre de toute réforme éventuellement appliquée aux institutions démocratiques du Québec : redonner à la région de Montréal un poids politique équitable.

La région de Montréal, et plus particulièrement la ville de Montréal, ont une importance indéniable pour l'activité économique du Québec. La région de Montréal est responsable de 50 % du produit intérieur brut du Québec. Soixante-dix pour cent des exportations québécoises proviennent de la région. Montréal est, à de très nombreux égards, la vitrine internationale du Québec, que ce soit à travers ses activités économiques, touristiques, ou en tant que troisième plus importante destination nord-américaine de congrès internationaux.

Or, il est selon nous tout à fait déplorable que cette participation d'envergure du Montréal métropolitain à la vie économique du Québec ne trouve pas son écho dans l'équité de sa représentation politique et démocratique à l'Assemblée nationale du Québec. Comme en font foi les démonstrations suivantes, l'agglomération urbaine de Montréal se retrouve marginalisée quant à sa représentation sur la scène politique québécoise.

### **1.1 La forte population des circonscriptions montréalaises**

Première manifestation de cette marginalisation, l'inégalité dans la composition des circonscriptions de l'île de Montréal, par rapport à celles de l'ensemble du Québec, entrave significativement le poids du vote des électeurs de la Métropole.

En analysant la carte électorale qui prévaudra lors des deux prochaines élections générales du Québec, nous remarquons que le poids du vote de chaque électeur du Québec est profondément inégal et ne répond pas au principe de la *Loi électorale* qui stipule que les circonscriptions électorales doivent être délimitées de manière à assurer le respect de la représentation effective des électeurs<sup>1</sup>.

Avec un nombre moyen d'électeurs qui s'établit à 45 209 – donnée basée sur la liste électorale permanente en date du 30 juin 2000 –, les nouvelles circonscriptions situées sur le territoire de la ville de Montréal dépassent de façon significative la moyenne provinciale qui s'établit à 42 713. En fait, près de 70 % de toutes les circonscriptions de l'île de Montréal comptent plus d'électeurs que la moyenne provinciale et 12 des 28 circonscriptions démontrent même un écart de plus de 10 %.

En contrepartie, pour les 97 circonscriptions situées à l'extérieur de la ville de Montréal, 45 % d'entre elles, soit 44, ont un nombre d'électeurs inférieur à la moyenne provinciale. Aussi, 29 de ces 44 circonscriptions présentent un écart négatif de plus de 10 % par rapport à la moyenne provinciale.

Si l'on tient compte de la population totale en 1999, qui suit la même tendance que la population électorale, nous constatons que de nombreuses régions du Québec seront surreprésentées dès la prochaine élection générale. Ainsi, la région du Bas-St-Laurent / Gaspésie (excluant les Îles-de-la-Madeleine) possède désormais, avec la nouvelle carte électorale, un poids politique supérieur de 38,6 % à son poids démographique. De plus, la Côte-Nord, la Mauricie et l'Abitibi ont maintenant, respectivement, un taux de surreprésentation politique de 13,3 %, 11,2 % et 13 % par rapport à leur population. Pendant ce temps, Montréal se retrouve sous-représentée, avec un poids politique de 8,6 % inférieur à son poids démographique<sup>2</sup>.

Non seulement ce déséquilibre est-il navrant, mais encore est-il appelé à être davantage marqué avec les années. Ainsi, en 2011, terme possible de l'application de la nouvelle carte électorale, le poids politique de l'île de Montréal serait de 9,1 % inférieur à son poids démographique, alors que l'on retrouverait de très forts taux de surreprésentation au Bas-St-Laurent / Gaspésie (+53,7 %), sur la Côte-Nord (+25,9 %), en Mauricie (+18,5 %) et en Abitibi (+21,9 %).

**Recommandation 1 : Que toute réforme des institutions démocratiques tienne compte, en tant que principe démocratique fondamental, de la nécessaire équité du vote de chacun des électeurs du Québec, et ce, nonobstant leur région d'appartenance.**

### **1.2 Les régions : là où se jouent les élections**

Deuxième manifestation de la marginalisation de la région de Montréal sur la scène politique québécoise : les élections sont désormais perdues et gagnées essentiellement en région. À cet égard, les travaux du

1. Assemblée nationale du Québec, *La Loi électorale*, Éditeur officiel, 1989, chapitre E-3.3, article 14.
2. Voir le tableau en annexe pour un aperçu de la représentativité électorale de certaines régions administratives en fonction de leur population. Une première version de ce tableau a été annexée à la lettre que la Chambre de commerce du Montréal métropolitain a transmise, le 5 décembre 2001, à l'ex-ministre responsable de la Réforme électorale, monsieur Guy Chevrette, pour faire part de ses commentaires à l'égard du dépôt du rapport final de la Commission de la représentation électorale (CRE).

politologue Pierre Serré<sup>3</sup> sont particulièrement intéressants, dans la mesure où ils démontrent que la région de Montréal se retrouve de plus en plus délaissée par les partis politiques au profit de l'*hinterland*.

Selon le chercheur, le système actuel crée une dynamique politique qui amène les principaux partis à courtiser en priorité les électeurs hors de Montréal s'ils veulent accéder et demeurer au pouvoir<sup>4</sup>. En fait, l'analyse de Pierre Serré, appuyée par une série de données prenant en compte l'évolution démographique de la région de Montréal et des autres régions du Québec, au cours de plusieurs consultations couvrant plusieurs décennies, démontre que le système partisan est particulièrement déformé par le vote en bloc des non-francophones<sup>5</sup>.

Sur l'île de Montréal, selon M. Serré, l'alternance partisane ne touche plus que quelques circonscriptions (dites vulnérables) et d'autres disparaîtront de ce nombre, en raison de la diminution du poids démographique des francophones<sup>6</sup>. Ce phénomène, loin de se résorber, souligne le chercheur, déborde déjà de l'île de Montréal. Sous peu, d'autres circonscriptions de la couronne pourraient être retranchées de la liste des circonscriptions vulnérables (notamment Fabre, Vachon, Vimont), entraînant pour la région de Montréal un pourcentage de tous les changements d'allégeance partisane qui pourrait, d'ici dix ans, descendre sous le seuil des 25 % et, d'ici vingt ans, même en deçà de 20 %<sup>7</sup>.

À terme, argumente Serré :

*Cette dynamique sociopolitique constitue une source d'instabilité sociale pour Montréal et l'ensemble du Québec. Les problèmes propres à la métropole sont évidemment pris en compte par les divers gouvernements à travers le prisme de leurs intérêts partisans. Or, en politique comme en économie, la main invisible chargée de réguler les relations entre les groupes, de quelque nature qu'ils soient, n'existe pas. Il est à craindre, en effet, que certains dossiers, caractérisés par une gestion peu clairvoyante, aient réellement souffert de cette dynamique électorale. L'un de ces dossiers serait celui des relations intercommunales, notamment l'intégration des immigrants et de leurs descendants à la minorité anglophone et l'exode des anglophones vers les autres provinces du Canada. La problématique du développement économique de la métropole reflète également cette dynamique. D'autres problématiques sont aussi touchées par ce problème de représentation politique, notamment les clivages entre classes sociales, les problèmes de pauvreté, le décrochage scolaire, etc.*<sup>8</sup>

Dans ce contexte, conclut le chercheur, le poids politique ne correspond pas, actuellement, au rôle économique moteur de Montréal. L'auteur ajoute que « face à une dynamique partisane orientée vers le reste du Québec, source du faible poids politique de Montréal à l'Assemblée nationale, il y aurait lieu de s'interroger sur la capacité du système politique de procéder à des réformes susceptibles de rétablir une adéquation raisonnable entre l'expression de la volonté populaire et le profil des représentants politiques »<sup>9</sup>.

À la lumière des arguments de Pierre Serré, il est certes troublant de lire dans un article de la journaliste Lysiane Gagnon, intitulé *Et Montréal, dans tout cela?*, que, selon l'Institut de la statistique du Québec, « les dépenses d'immobilisation du gouvernement québécois, à Montréal, au cours des sept dernières années, se chiffrent à 1,3 milliard : 19,4 % du total des dépenses pour 24,8 % de la population »<sup>10</sup>. Quant

3. Voir à ce sujet le chapitre 9 de la thèse de doctorat de Pierre Serré, *L'impact électoral d'une minorité : le cas des non-francophones au Québec, 1970 à 1994*, Université de Montréal, 1997; ainsi que son récent ouvrage intitulé *Deux poids, deux mesures : l'impact du vote des non-francophones au Québec*, Québec, VLB éditeur, 2002, 262 p.

4. Pierre Serré, *Deux poids, deux mesures...*, op. cit., p. 207.

5. Selon Serré, « En vertu de la primauté du clivage linguistique, le caractère plus ou moins sûr ou vulnérable des circonscriptions est directement lié à la proportion des non-francophones présents dans une circonscription ». Tiré de son livre, *Ibid.*, p. 189.

6. *Ibid.*, p. 207.

7. *Ibid.*, p. 208.

8. *Id.*

9. *Ibid.*, p. 209.

10. Lysiane Gagnon, « Et Montréal, dans tout cela? », *La Presse*, le 19 octobre 2002, p. A19.

à la Vieille capitale, précise-t-elle, qui représente 8,8 % de la population québécoise, elle a eu droit à 1,6 milliard d'investissements, pour la même période, soit 23 % du total.

**Recommandation 2 : Que toute réforme des institutions démocratiques du Québec, devant se réaliser de façon objective, sans intérêt partisan, et dans le respect des plus hautes exigences démocratiques, contribue à replacer la région de Montréal au cœur des débats et des choix politiques québécois.**

## 2. L'équité et la représentation à meilleur coût : des principes essentiels

Avant de poser des gestes concrets en matière de réforme des institutions démocratiques du Québec, la Chambre croit que les principes suivants devraient être pleinement considérés :

### **2.1 Équité de la représentation des électeurs : deux solutions à la problématique de la carte électorale du Québec**

Dans le cas où le Québec continuerait d'évoluer dans un système uninominal majoritaire, il y a urgence de corriger les distorsions et les inégalités pouvant désavantager certaines régions au profit d'autres que la *Loi électorale* dans sa forme actuelle permet. Par ailleurs, si le Québec désire opter pour un système proportionnel non intégral ou mixte, dans lequel le territoire serait découpé en circonscriptions régionales ou plus grandes qu'actuellement, il est tout aussi essentiel que le poids du vote de chacun des électeurs demeure équilibré et respecté.

#### **2.1.1 La norme du 25 % permise par la Loi électorale**

La *Loi électorale* du Québec fixe à plus ou moins 25 % l'écart possible entre le nombre d'électeurs pour une circonscription donnée et la moyenne provinciale d'électeurs. C'est ce qui a guidé les travaux de la Commission de la représentation électorale (CRE) dans la confection de la présente carte, adoptée en décembre 2001. Or, afin d'éviter que l'appartenance à une région donnée modifie le poids du vote de chaque électeur, nous croyons que cette règle devrait être substantiellement resserrée. D'autres démocraties font d'ailleurs beaucoup mieux que le Québec à ce chapitre. Par exemple, l'Australie, qui présente, comme le Québec, une population répartie de façon très inégale sur son territoire, ne tolère qu'un écart maximal de 10 %. Plus près de nous, aux États-Unis, la variation maximale du nombre d'électeurs par circonscription, par rapport à la moyenne nationale, ne peut excéder 5 %. La Chambre estime que la confection de la carte électorale du Québec sur la base d'un écart possible maximal de 5 % – écart statistique généralement accepté en sciences sociales – devrait être la norme pour s'assurer d'une plus grande équité de la représentativité des électeurs.

Cela est d'autant plus important qu'une étude publiée récemment par l'Institut de recherche en politiques publiques démontre que le Québec fait piètre figure au niveau de l'égalité du vote de chaque électeur<sup>11</sup>. Selon cette étude, le Québec se classe en effet à l'avant-dernier rang des provinces canadiennes au niveau de l'équité de sa carte électorale. À la lumière de ces résultats, la révision à la baisse de l'écart permis entre le nombre d'électeurs dans les circonscriptions du Québec nous apparaît impérative.

Par ailleurs, il est intéressant de remarquer que, dans le cadre du processus d'élaboration de la prochaine carte électorale du Canada actuellement en cours, la proposition de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Québec rendue publique récemment respecte davantage le principe de l'équité du vote de chacun des électeurs. La Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales pour le Québec propose en effet un écart inférieur à 5 %, par rapport au quotient électoral provincial, dans la délimitation de 71 des 75 circonscriptions proposées. Notons que dans l'exercice de

11. Donald E. Blake, *Electoral Democracy in the Provinces*, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 7, no 2, mars 2001.

redécoupage de la carte électorale fédérale, le quotient électoral est déterminé à partir de la population totale et non, comme c'est le cas pour la confection de la carte électorale du Québec, strictement à partir de la population électorale. Ainsi, en tenant compte de l'ensemble de la population dans la délimitation des circonscriptions fédérales, la représentation de tous les citoyens est mieux assurée et le poids du vote de chacun des électeurs devient encore plus significatif.

### **2.1.2 Les cas d'exception : une limitation s'impose**

La précédente carte électorale québécoise reconnaissait deux exceptions à cette règle du 25 %. Il s'agissait des circonscriptions d'Ungava et des Îles-de-la-Madeleine, ce dernier territoire étant, par ailleurs, le seul territoire reconnu par la *Loi électorale* comme circonscription d'exception. Deux circonscriptions sur un total de 125, voilà qui relève du caractère exceptionnel. Toutefois, la nouvelle carte électorale ne reconnaît plus seulement les circonscriptions d'Ungava comme exception et, *de facto*, les Îles-de-la-Madeleine, mais bien six circonscriptions électorales d'exception, c'est-à-dire qui ne respectent plus la règle actuelle du 25 % d'écart par rapport à la moyenne d'électeurs de l'ensemble des circonscriptions du Québec.

Aussi, avec six circonscriptions – soit près de 5 % des circonscriptions du Québec – constituées en dehors des barèmes établis, faisant ainsi de la Gaspésie une région complète d'exception, la Chambre considère que ce nombre élevé est très peu compatible avec la notion d'exception. Cette réalité s'apparente plutôt à une nouvelle catégorie de circonscriptions et cela nous apparaît contraire à l'esprit de la *Loi*.

**Recommandation 3 :** *Que la Loi électorale soit révisée afin de ne permettre qu'un écart de 5 % entre le nombre d'électeurs d'une circonscription et la moyenne d'électeurs de l'ensemble des circonscriptions du Québec, tout en limitant strictement les exceptions au nombre de deux, soit celles qui prévalaient dans l'ancienne carte électorale (Îles-de-la-Madeleine et Ungava).*

## **2.2 Représentativité et efficacité à meilleur coût**

Outre le principe que nous venons de soulever, il nous apparaît tout aussi essentiel qu'une juste représentativité se manifeste à l'intérieur d'un système démocratique simple. Cette simplicité est, à notre avis, un élément important permettant l'efficacité du système et la participation du citoyen. La Chambre envisage avec grande réticence la création de nouvelles structures de représentation susceptibles d'engendrer des coûts supplémentaires pour les contribuables du Québec.

Enfin, dans la mesure où les nouvelles technologies, notamment Internet, nous offrent de nouvelles possibilités de communication avec les élus, ces acquis technologiques devraient nous permettre d'envisager une réduction de la taille du système, tout en assurant un fonctionnement simple et un accès plus rapide et efficace aux élus et autres instances gouvernementales.

**Recommandation 4 :** *Que la représentativité de tous les citoyens du Québec se fasse à l'intérieur d'un système démocratique simple et que la modernisation des institutions démocratiques mise sur les nouvelles technologies, afin d'accroître la communication élus-citoyens et gouvernement-citoyens, et ce, sans augmenter, voire en réduisant les coûts pour les contribuables.*

## **Conclusion**

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain considère que l'exercice de réflexion mené par le Comité directeur des États généraux sur la Réforme des institutions démocratiques pourra se targuer d'être un véritable succès dans la mesure où les travaux qui en résulteront permettront de redonner à la région de Montréal un poids politique équilibré, qui la ramènera au cœur de l'exercice démocratique québécois.



**Représentativité électorale de certaines régions administratives en fonction de la population**

	Montréal	Gasp. / B.-St-Lau.	Côte-Nord	Mauricie	Abitibi	Le Québec
<b>2000</b>						
Population en 1999	1 788 448	288 895	103 735	284 251	156 038	7 345 384
Part de la population du Québec	24,50%	4,04%	1,41%	3,80%	2,12%	100%
Population électorale en 2000	1 265 862	225 518	73 388	188 888	109 553	5 339 121
Part de la population électorale du Québec	23,71%	4,22%	1,37%	3,72%	2,05%	100%
Nombre actuel de députés	30	7	2	5	3	125
Part du territoire actuel de députés à l'Ass. nat.	24,00%	5,60%	1,60%	4,00%	2,40%	100%
Ratio représentativité politique/population	-2,03%	38,55%	13,29%	11,19%	12,98%	-
Ratio représentativité politique/pop. électorale	+1,23%	+32,58%	+18,38%	+7,45%	+16,95%	-
Nombre adopté de députés (13 décembre 2001)	28	7	2	5	3	125
Part du nombre adopté de députés à l'Ass. nat.	22,40%	5,60%	1,60%	4,00%	2,40%	100%
Ratio représentativité politique/population	-8,58%	38,55%	13,29%	11,18%	12,88%	-
Ratio représentativité politique/pop. électorale	-5,32%	+32,58%	+16,39%	+7,45%	+16,95%	-
<b>2011</b>						
Population prévue en 2011	1 884 400	278 600	97 200	268 100	150 900	7 845 100
Part de la population du Québec (2011)	24,55%	3,64%	1,27%	3,38%	1,97%	100%
Population électorale estimée en 2011	1 325 623	211 622	68 774	184 081	105 898	5 558 976
Part de la population électorale estimée (2011)	23,88%	3,81%	1,24%	3,49%	1,90%	100%
Nombre adopté de députés (13 décembre 2001)	28	7	2	6	3	126
Part du nombre adopté de députés à l'Ass. nat.	22,40%	5,60%	1,60%	4,00%	2,40%	100%
Ratio représentativité politique/population (2011)	-9,12%	+53,67%	+25,82%	+18,48%	+21,82%	-
Ratio représentativité politique/pop. électorale (2011)	-6,10%	+47,05%	+28,28%	+14,56%	+28,27%	-

Note 1 : La part du nombre de députés à l'Ass. nat. = (Nombre de députés / 125)  
 Note 2 : Le ratio représentativité politique/population = ((Part du nombre de députés à l'Ass. nat. / Part de la population du Québec) - 1)  
 Note 3 : Le ratio représentativité politique/population électorale = ((Part du nombre de députés à l'Ass. nat. / Part de la population électorale du Québec) - 1)  
 Note 4 : Selon l'annuaire de la statistique du Québec  
 Note 5 : La population électorale estimée = ((Population électorale de 2000 / Population de 1999) x Population prévue en 2011). Selon les prévisions effectuées par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain  
 Note 6 : Régions administratives de Gaspésie et Bas-St-Laurent, sans les Îles-de-la-Madeleine  
 Note 7 : Tous les pourcentages ont été arrondis

