



MÉMOIRE

présenté à la

Commission de la représentation électorale

lors des

Consultations publiques sur la carte électorale

Montréal
12 juin 2008



Dans une démocratie représentative, la division du territoire à des fins électorales revêt une grande importance. Elle permet, en conjonction avec le mode de scrutin, d'assurer la représentation effective de la population et de traduire la volonté des électeurs en sièges à l'Assemblée nationale.

Rapport du Directeur général des élections, 2007.¹

Pour assurer l'équité du vote et la représentation des régions

RÉFORMER LE MODE DE SCRUTIN

Les consultations actuelles menées par la Commission de représentation électorale (CRÉ) sont importantes et Québec solidaire est fier d'y participer. Nous voulons remercier M. Marcel Blanchet, Directeur général des élections et président de la CRÉ, d'avoir remis sur les rails cet exercice essentiel, permettant aux citoyennes et aux citoyens de participer à la vie démocratique québécoise.

Comme l'indiquait le DGE en décembre dernier dans son rapport, la carte électorale ET le mode de scrutin sont intimement liés : tous deux permettent d'assurer la représentativité effective des électeurs, principe à la base même de notre démocratie représentative. Nous aborderons donc ces deux questions de front dans le présent mémoire et tenterons de démontrer que l'équité du vote de chaque électeur-trice ET la juste représentation de toutes les régions du Québec pourraient être assurées par une réforme du mode de scrutin.

La représentativité effective des électeurs

Québec solidaire est d'accord avec le principe de représentativité effective des électeurs-trices. Rappelons comment est défini ce principe :

La représentation effective se traduit concrètement par la capacité pour les électeurs d'avoir le meilleur accès possible à leur représentant élu et par la capacité pour les élus d'assumer de manière appropriée leur double rôle de législateur et d'ombudsman. La Loi électorale indique que les circonscriptions électorales doivent être délimitées de manière à assurer le respect de la représentation effective des électeurs.²

Comment s'applique-t-il maintenant ? La Loi électorale précise que :

- « La circonscription représente une communauté naturelle établie en se fondant sur des considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique, telles que la densité de la population, le taux relatif de croissance de la population, l'accessibilité, la superficie et la configuration de la région, les frontières naturelles du milieu ainsi que les territoires des municipalités locales ».

¹ Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire, Avis du DGE, décembre 2007, p.79.

² La population bouge, la carte électorale change, proposition de délimitation, rapport préliminaire, CRÉ, mars 2008, p.15.

- o « Chaque circonscription doit être délimitée de façon que, d'après la liste électorale permanente, le nombre d'électeurs dans une circonscription ne soit ni supérieur ni inférieur de plus de 25 % au quotient obtenu par la division du nombre total d'électeurs par le nombre de circonscriptions ».

Pour nous, la proposition de révision de la carte électorale répond bien à la seconde préoccupation. Et c'est là tout son mérite. L'évolution démographique fait qu'aujourd'hui, dans 20 circonscriptions, le nombre d'électeurs-trices excède de plus ou moins 25 % la moyenne provinciale (45 207). Nous ne pouvons pas tolérer cette situation. Rappelons que la Loi électorale actuelle ne permet qu'une circonscription d'exception : les Îles-de-la-Madeleine. Et que la CRÉ propose d'en ajouter seulement une autre : Ungava.

Ailleurs dans le monde, les cartes électorales permettent de 2 à 5 circonscriptions « d'exception ». C'est, selon nous, une « norme » que le Québec devrait chercher à atteindre. Il s'agit d'un principe élémentaire en démocratie qui est en cause ici : l'équité du vote. **Québec solidaire invite donc la CRÉ à poursuivre la recherche d'une solution qui renforce ce principe** et nous sommes convaincus que son travail jusqu'à ce jour, nous sera très utile pour y arriver.

Les limites d'une révision de la carte électorale

Mais force est d'admettre que la proposition de révision de la carte électorale ne répond pas entièrement à la première préoccupation précisée dans la Loi électorale. Les réactions suscitées par cette proposition auront permis de constater que **des considérations « d'ordre [...] géographique et sociologique, telles [...] l'accessibilité, la superficie et la configuration de la région [...] » par exemple, n'ont pas été suffisamment prises en compte.**

En « fusionnant » des circonscriptions dans l'Est du Québec, la proposition de la CRÉ établit des « super comtés » d'une superficie parfois supérieure à cinq fois la superficie d'une circonscription urbaine près de Montréal. Selon nous, **cela limite « la capacité pour les électeurs d'avoir le meilleur accès possible à leur représentant et la capacité pour les élus d'assumer de manière appropriée » leur travail.** Est-ce que la représentativité effective est assurée quand un-e électeur-trice doit parcourir plus de 400 km pour rencontrer son ou sa député-e? Et qu'en est-il des « frontières naturelles du milieu et des territoires de municipalités locales »? Est-ce que la représentativité effective est assurée quand un-e élu-e compte sur son territoire plus d'une cinquantaine de municipalités?

Dans le contexte actuel, nous ne croyons pas qu'une révision de la carte électorale puisse permettre de répondre positivement à ces questions et d'atteindre l'objectif d'obtenir une juste représentation des régions. En plus des tractations des partis politiques présents à l'Assemblée nationale qui peuvent entraver l'exercice, l'évolution démographique constante renouvelle sans cesse la nécessité de revoir les délimitations électorales. Cette évolution indique un mouvement de la population sur le territoire du Québec et une croissance démographique qui varie d'une région à l'autre. Ce mouvement général va des régions périphériques vers la grande région de Montréal et parallèlement à cela, la ville de Montréal perd peu à peu de sa population électorale au profit des banlieues qui, elles, profitent aussi de l'arrivée de la population des régions périphériques. À cela s'ajoute le déplacement des populations rurales vers les grands centres urbains régionaux et, comme à Montréal, le déplacement des populations des grandes villes vers les banlieues.

Si l'on se fie aux projections démographiques, la tendance est lourde et l'avenir ne laisse pas présager de mouvement contraire. Si nous ne sommes pas prêts à accepter l'interprétation stricte que fait la CRÉ, c'est

d'un débat de société que nous avons besoin. Nous l'avons vu, **la réforme de la carte électorale suscite des réactions qui dépassent le cadre strict des délimitations des circonscriptions.**

La carte électorale n'est d'ailleurs pas un outil de développement régional. Les problèmes que soulèvent les régions sont davantage le fruit des politiques des gouvernements péquiste et libérale des dernières années ou en d'autres termes sont liés à la manière que les partis représentent les intérêts des régions. Pour nous, une réforme du mode de scrutin est un outil de plus vers une réelle politique de décentralisation démocratique qui confie aux régions tous les leviers dont elles ont besoin pour se développer et assurer à leurs populations de meilleures conditions de vie.

La consultation actuelle a donc un mérite évident : écouter les citoyennes et les citoyens qui viendront exprimer leur « appartenance » et ce qu'ils et elles considèrent raisonnable comme délimitations permettant d'avoir accès « le plus possible » à leur député-e. Nous espérons que ce « brassage d'idées » ouvrira le débat et permettra la recherche d'une solution qui assure à la fois l'équité du vote et la représentation des régions à l'Assemblée nationale.

Objectif : trouver un équilibre entre l'équité du vote et la représentation des régions

Le consensus développé autour de l'idée de réformer notre mode de scrutin représente cette ouverture dont pourrait s'inspirer la CRÉ pour trouver un équilibre entre l'équité du vote et la représentation des régions. En décembre 2007, le DGE a déposé un rapport important. Il indiquait au ministre de la Réforme des institutions politiques, M. Benoît Pelletier, les avenues possibles pour introduire un nouveau mode de scrutin mixte et compensatoire. À ce sujet d'ailleurs, rappelons que les trois partis représentés à l'Assemblée nationale se sont déjà dits en faveur d'une telle réforme et qu'autant Québec solidaire que le Parti Vert militent en ce sens depuis leur création respective.

En mars dernier, la CRÉ proposait une révision en profondeur de la carte électorale. C'est d'ailleurs son mandat de procéder à un tel exercice à toutes les deux élections. La CRÉ a fait un travail qui permet de redresser une situation qui, avec le temps, cause d'importantes inéquités entre les circonscriptions électorales du Québec. Cet exercice était rendu d'autant plus nécessaire que l'Assemblée nationale avait refusé à deux occasions, en 1992 et en 2001, de procéder à des ajustements recommandés par la CRÉ. **Québec solidaire appuie donc l'intention première de revoir la carte électorale pour s'assurer de la plus grande équité possible entre les votes de chaque électrice et électeur.**

Toutefois, la proposition de la CRÉ a suscité de vives réactions du côté des régions « éloignées » qui verraient le nombre de leurs député-e-s diminué. À vouloir répartir le plus également possible la population entre chaque circonscription, pour respecter la Loi électorale, la CRÉ n'avait d'autre choix que de diminuer le nombre de député-e-s des régions moins peuplées et augmenter celui des régions plus peuplées.

Mais le Québec est hétérogène et les Québécois-e-s veulent cela ainsi. Nous avons des régions magnifiques, uniques et hétéroclites, habitées par des populations toutes aussi magnifiques, uniques et hétéroclites. D'une région à l'autre, leur nombre varie sensiblement et cela au gré de notre développement et de notre histoire. Ces régions sont d'ailleurs un peu comme des parties, dont le tout est plus grand que la somme. C'est ainsi que nous avons collectivement voulu qu'elles soient représentées à l'Assemblée nationale. **Québec solidaire appuie donc l'idée que la carte électorale doit aussi tenir compte de ces différentes réalités régionales et assurer une juste représentation des régions à l'Assemblée nationale.**

Mais dans le contexte actuel de la Loi électorale, la seule révision de la carte électorale ne permet pas d'équilibrer ces deux préoccupations. Au niveau politique, nous pouvons convenir d'une chose : nous sommes loin d'un consensus. Au niveau légal, la Loi exige une division des circonscriptions selon une règle permettant un écart maximal de 25% du nombre d'électeurs-trices (en fonction de la moyenne nationale) afin de respecter l'équité du vote. Mais elle n'attribue aucun critère « objectif » pouvant aider à déterminer la représentation des régions, à assurer l'équité aussi à ce niveau.

Québec solidaire estime donc que l'équilibre entre l'équité du vote et la représentation des régions réside plutôt en une modification de la Loi électorale qui introduirait un nouveau mode de scrutin, mixte et compensatoire, faisant une large place à la proportionnelle.

Moyen : un mode de scrutin mixte et compensatoire

Les scénarios, invoqués en décembre 2007 dans le rapport du DGE, démontrent qu'un **mode de scrutin mixte et compensatoire permettrait de redessiner la carte électorale en assurant à la fois l'équité du vote et la représentation des régions**. Selon les modèles étudiés par le DGE, un mode de scrutin mixte et compensatoire permettrait l'élection de 127 député-e-s au total. 60% de ceux-ci et celles-ci seraient élu-e-s selon un mode de scrutin majoritaire uninominal, comme actuellement : le Québec serait ainsi divisé en 77 circonscriptions. Les autres 40% seraient élu-e-s à la proportionnelle, selon une formule de compensation qui reste à définir. Ces 50 député-e-s seraient réparti-e-s dans les régions du Québec selon cette même formule.

Si la formule de compensation nationale était retenue, seule la délimitation des 77 circonscriptions serait nécessaires. Cela ne semblait pas poser de problèmes au DGE au niveau de la répartition relativement égale de la population entre chaque circonscription : « ... le Directeur général des élections estime que le processus de délimitation des 77 circonscriptions uninominales serait analogue à celui qui a cours actuellement, à la différence qu'au lieu de délimiter 125 circonscriptions, la Commission de la représentation électorale devrait en délimiter 75, auxquelles s'ajouteraient deux circonscriptions d'exception. »³

Quant à la répartition des 50 sièges de compensation, elle se ferait en fonction des résultats nationaux des différents partis, à partir de listes nationales confectionnées par eux. Dans ce cas, Québec solidaire est favorable à l'idée que des règles précises soient déterminées pour forcer les partis à confectionner ces listes de façon à présenter en alternance une femme et un homme, ainsi que davantage de personnes issues des minorités ethnoculturelles et des candidat-e-s de toutes les régions dans la première partie de cette liste. Il s'agit pour nous d'une occasion de plus pour garantir la diversité des représentants politiques. Ce type de compensation représente la position traditionnelle de Québec solidaire.

Mais nous entendons aussi ce que plusieurs ont dit lors des consultations en 2006 sur le mode de scrutin, et qu'ils ont répété dernièrement au sujet de la révision de la carte électorale : la répartition des sièges à l'Assemblée nationale doit aussi tenir compte du « poids politique » des régions. Québec solidaire est d'accord avec la nécessité que toutes les régions soient représentées à l'Assemblée nationale et en ce sens trouve intéressante la proposition mise de l'avant par la Coalition pour un nouveau mode de scrutin.

Pour nous, cette option mérite une attention particulière de la CRÉ et de son président. Elle n'est pas parfaite mais cela permettrait au DGE d'avoir à sa disposition un coffre contenant plusieurs outils (les

³ Idem #1, p. 84.

délimitations des circonscriptions, le nombre et la division des régions, etc.) pour identifier des solutions qui constitueront nécessairement un compromis, mais aussi un équilibre entre les particularités régionales du Québec et les principes généraux de notre démocratie représentative.

En fait, la Coalition pour un nouveau mode de scrutin propose une formule de compensation nationale, mais avec une distribution des sièges qui se ferait sur une base régionale. Le comité de citoyen-ne-s, qui avait accompagné le DGE lors des consultations sur le mode de scrutin, avait d'ailleurs suggéré cette option. Dans ce cas précis, pour chacun des partis, le nombre de député-e-s de compensation serait établi à partir de leurs résultats nationaux; par la suite, pour un parti donné, leur répartition entre les régions serait établie en fonction de leur poids relatif dans chaque région, à partir d'une liste régionale de candidat-e-s. Ainsi, les 50 député-e-s de compensation auraient « une appartenance territoriale correspondant à une région regroupant un certain nombre de circonscriptions électorales ».⁴

Avec cette formule et selon les modalités du nouveau mode de scrutin (ex : nombre de régions), chaque citoyen-ne aurait accès à un-e député-e de circonscription et à un-e ou plusieurs autres députés de la région pour défendre ses intérêts. Chacun-e de ces député-e-s ne serait plus seul-e pour couvrir un territoire donné : elles et ils le partageraient avec des collègues élu-e-s à la proportionnelle dans leur région. Nous pourrions respecter le principe de représentativité effective des électeurs-trices.

Des différentes hypothèses étudiées par le DGE en 2007, celle établissant neuf régions au Québec nous apparaît comme la plus prometteuse pour fournir les résultats électoraux les plus proportionnels par rapport aux voix exprimées. À ce sujet, le DGE mentionnait :

Ainsi, plus le nombre de régions servant de base à la compensation est élevé, moins les résultats seront proportionnels. La compensation nationale, du fait qu'elle ne comporte qu'une seule région électorale, fournit les résultats les plus proportionnels. Le découpage en 26 districts électoraux engendre, pour sa part, les résultats les moins proportionnels. Il importe de souligner que les résultats des simulations pour une carte à une seule région et les délimitations à 9 régions de compensation révèlent peu de différence, notamment au chapitre du nombre de sièges excédentaires.⁵

Pour Québec solidaire, on ne doit pas perdre de vue que l'objectif premier d'une réforme du mode de scrutin qui fait une large place à la proportionnelle est de faire en sorte que chaque vote compte, que les résultats électoraux reflètent les voix exprimées et qu'au final, chaque parti obtienne un nombre de sièges proportionnel au nombre de votes récolté. À ce sujet, le nombre de régions de compensation détermine aussi le seuil (%) à partir duquel un parti peut espérer obtenir un siège à l'Assemblée nationale⁶. Selon les données du Rapport du DGE, plus le nombre de régions de compensation est élevée, plus le pourcentage de voix (seuil) à obtenir pour se voir attribuer un siège de compensation est aussi élevée et donc moins les résultats sont proportionnels.

En résumé donc, Québec solidaire privilégie un mode de scrutin mixte et compensatoire, dont la compensation serait nationale. Mais en tenant compte de l'importance d'assurer une juste représentation des régions, et devant la possibilité de développer un consensus pour une réforme du mode de scrutin, Québec solidaire recommande que soit examinée sérieusement la possibilité d'une compensation nationale

⁴ Idem #1, p.43.

⁵ Idem #1, p. 32

⁶ Le seuil de représentation est déterminé en divisant 1 par le nombre total de sièges (sièges de circonscription et sièges compensatoires) dans la région. Plus il est petit, plus sont proportionnels les résultats.

avec une distribution régionale, selon un nombre de régions garantissant la proportionnalité des résultats et l'expression d'un plus grand pluralisme politique.

Conclusion

Les réactions au rapport préliminaire de la CRÉ démontrent que nous sommes loin d'un consensus au Québec sur la façon d'assurer la représentativité effective des électeurs-trices. La proposition de nouvelle carte électorale ne permet pas d'obtenir cet équilibre entre l'équité du vote et la représentation des régions. Mais une chose ressort : la révision de la carte électorale a ses limites et ne peut pas répondre seule à cet objectif.

Le rapport présenté par la CRÉ indique les ajustements nécessaires aux délimitations électorales pour garantir l'équité du vote. En cela, il répond à une exigence de la Loi électorale qui veut que le nombre d'électeurs-trices d'une circonscription à l'autre ne varie pas plus de 25% de la moyenne nationale. Mais il répond moins bien à l'autre exigence de la Loi qui veut qu'une circonscription soit aussi « une communauté naturelle établie en se fondant sur des considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique ».

Une réforme du mode de scrutin qui ferait une place à la proportionnelle permettrait de trouver un équilibre entre l'équité du vote et la représentation des régions. Alors que la révision de la carte électorale ne permet que d'ajouter ou de retrancher une circonscription ici et là, une réforme du mode de scrutin ouvre des perspectives qui permettent d'envisager autrement la représentation politique. En plus de permettre de redessiner la carte électorale et de trouver un nouvel équilibre entre l'équité du vote et la représentation des régions, une réforme du mode de scrutin qui ferait une place à la proportionnelle pourrait permettre de créer un espace pour l'expression d'une plus grande variété de positions politiques et de favoriser la participation des femmes ainsi que des citoyen-ne-s des minorités ethnoculturelles.

Si les partis politiques présents à l'Assemblée nationale respectaient leur engagement de réformer le mode de scrutin, qu'ils mettaient de côté un instant leurs intérêts partisans et s'engageaient sur la voie de la démocratie, une modification à la Loi électorale serait possible en ce sens et ainsi serait créé un espace pour trouver des réponses à toutes les questions que soulève le débat entourant la consultation actuelle.

Pour Québec solidaire, l'équité du vote de chaque électeur-trice est fondamentale, tout comme la juste représentation de toutes les régions, mais encore faut-il que tous les votes comptent, ce qui n'est pas le cas avec notre mode de scrutin majoritaire uninominal. Nous croyons que seule une réforme du mode de scrutin qui ferait une place à la proportionnelle, avec un système mixte et compensatoire qui assure aux régions du Québec d'être représentées à l'Assemblée nationale, peut nous conduire vers un consensus qui redonne confiance à la population en notre démocratie.

Par conséquent :

- Québec solidaire invite la CRÉ à poursuivre la recherche d'une solution qui renforce le principe de représentativité effective des électeurs-trices.
- Québec solidaire ne croit pas qu'une révision de la carte électorale puisse permettre d'obtenir un équilibre entre l'équité du vote et une juste représentation des régions à l'Assemblée nationale.

- Québec solidaire appuie l'intention première de revoir la carte électorale pour s'assurer de la plus grande équité possible entre les votes de chaque électrice et électeur.
- Québec solidaire appuie l'idée que la carte électorale doit aussi tenir compte des différentes réalités régionales et assurer une juste représentation des régions à l'Assemblée nationale.
- Québec solidaire estime que l'équilibre entre l'équité du vote et la représentation des régions réside plutôt en une modification de la Loi électorale qui introduirait un nouveau mode de scrutin, mixte et compensatoire, faisant une large place à la proportionnelle.
- Québec solidaire estime qu'un mode de scrutin mixte avec une compensation nationale constituerait l'option qui pourrait garantir la plus grande proportionnalité des résultats, parmi celles déjà étudiées par le DGE.
- Québec solidaire estime toutefois qu'un mode de scrutin mixte avec une compensation nationale et une distribution régionale des sièges, basé sur une carte électorale comportant neuf régions, constitue un compromis acceptable qui, dépendamment des modalités choisies, pourrait à la fois garantir l'expression d'un plus grand pluralisme politique, la proportionnalité des résultats tout en assurant un équilibre entre l'équité du vote et une juste représentation des régions.