

Commentaires sur le projet de loi n° 78

UN CALIBRAGE RÉGIONAL QUI N'A RIEN DE DÉMOCRATIQUE

Chambre de commerce du Montréal métropolitain

Février 2010



Chambre de commerce
du Montréal métropolitain

Board of Trade of Metropolitan Montreal

Préambule

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain compte quelque 7 000 membres. Sa mission est de représenter les intérêts de la communauté des affaires de l'agglomération urbaine de Montréal et d'offrir une gamme intégrée de services spécialisés aux individus, aux commerçants et aux entreprises de toutes tailles de façon à les appuyer dans la réalisation de leur plein potentiel en matière d'innovation, de productivité et de compétitivité. La Chambre est le plus important organisme privé au Québec voué au développement économique.

Introduction

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain accorde un très grand intérêt à la question de la représentation électorale au Québec. En effet, la Chambre est d'avis qu'il existe des liens importants entre la participation des citoyens au processus électoral, le fonctionnement des institutions et la santé du système politique du Québec. La représentation électorale et son incarnation sur le territoire québécois à travers la carte électorale sont des éléments cruciaux pour la santé de ces liens.

Les commentaires que la Chambre présente dans cet avis porteront donc essentiellement sur ces aspects du projet de loi n° 78. Ils s'inscrivent en continuité avec les interventions précédentes de la Chambre, notamment en réaction aux consultations portant sur le redécoupage de la carte électorale du Québec.

Aux yeux de la Chambre, une démocratie en santé est le résultat d'un équilibre fragile entre la participation collective des citoyens et la perception que chacun, individuellement, peut avoir une influence sur le résultat. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les élections les plus chaudement disputées sont celles où l'on remarque le plus haut taux de participation : chaque vote peut *effectivement* faire une différence.

Dans le cadre d'une élection, la notion d'équité du vote de chacun est donc cruciale pour que son résultat soit perçu comme juste et légitime. Il existe un danger dont nous devons être conscients : un exercice démocratique qui en vient à être perçu comme étant trop favorable à un groupe ou à une région donnée ne peut que nourrir le cynisme, la méfiance et, ultimement, la désaffection.

La Chambre croit ainsi que la santé des institutions démocratiques du Québec est intimement liée à la notion et à la perception d'équité du vote de chacun. Cela fait de l'équité la valeur cardinale de la Chambre quant à son analyse du projet de loi n° 78.

1. LE DÉCOUPAGE ACTUEL DE LA CARTE ÉLECTORALE : UNE SITUATION INACCEPTABLE

Ce n'est pas la première fois que la Chambre s'inquiète du fait que la carte électorale du Québec présente des déséquilibres importants entre les circonscriptions et qu'elle confère à la région métropolitaine de Montréal une représentation à l'Assemblée nationale bien inférieure à son poids démographique.

À notre avis, la carte électorale en vigueur lors de l'élection générale de décembre 2008 était loin de favoriser la perception d'équité du vote de chaque électeur. Il existait des écarts importants dans le nombre moyen d'électeurs par circonscription électorale et le poids du vote d'un électeur était fortement influencé par la circonscription où il exerçait son droit de vote. De fait, dans 40,8 % des comtés du Québec, la population électorale présentait un écart positif ou négatif de plus de 15 % avec la population électorale moyenne.¹ Dans 24 circonscriptions, cet écart était même de 25 % ou plus.

Les circonscriptions électorales au Québec présentaient de fait un nombre d'électeurs inférieur ou supérieur de 14,2 % au nombre d'électeurs moyen des 123 circonscriptions « régulières », qui est de 46 371 (c'est-à-dire plus ou moins 6 585 électeurs). **Tout comme le gouvernement du Québec, nous jugeons cette situation inacceptable et estimons qu'elle doit être corrigée sans délai.**

¹ Nos calculs excluent les deux circonscriptions d'exception reconnues – Îles-de-la-Madeleine et Ungava –, ce qui a pour effet de sous-estimer le nombre de circonscriptions représentant un écart supérieur à 15 % autour de la moyenne.

Tableau 1

Total des circonscriptions ayant une population électorale présentant un écart positif ou négatif par rapport à la moyenne des 123 circonscriptions québécoises « régulières »				
	Carte électorale en vigueur à l'élection générale 2008		Carte électorale proposée par la CRE ² en 2008, selon la population de 2007	
Écarts	Circonscriptions	% du total	Circonscriptions	% du total
± 15 % et plus	51	40,8 %	28	22,4 %
± 25 % et plus	24	19,2 %	2	1,6 %

La Chambre reconnaît que la mise en place d'une carte électorale « parfaite », dans laquelle le poids du vote de tous les électeurs du Québec serait identique, est irréalisable. Nous acceptons également, sous réserve, que la mise en place de circonscriptions correspondant à une « communauté naturelle », tel que mentionné à l'article 17.5 du projet de loi, puisse dans certains cas justifier la présence d'écarts raisonnables dans le nombre d'électeurs présents dans différentes circonscriptions; c'est le cas des deux circonscriptions d'exception que sont Îles-de-la-Madeleine et Ungava.

Cela étant dit, nous insistons sur l'importance d'éviter un découpage électoral qui présente des écarts très significatifs entre le nombre d'électeurs d'une région à l'autre, comme ce fut le cas avec la carte électorale en vigueur lors de la dernière élection. La perception d'équité est particulièrement mise à mal dans une carte électorale où les écarts positifs et négatifs tendent à se manifester en des endroits clairement identifiables.

Tableau 2

Répartition régionale des circonscriptions présentant une population inférieure ou supérieure de plus de 15 % à la moyenne d'électeurs

Régions	Total	Carte électorale en vigueur à l'élection générale 2008		Carte électorale proposée par la CRE ³ en 2008, selon la population de 2007		
		Nombre - 15 %	Nombre + 15 %	Total	Nombre - 15 %	Nombre + 15 %
01 - Bas-Saint-Laurent	4	3		2		
02 - Saguenay – Lac-Saint-Jean	5	1		5	1	
03 - Capitale-Nationale	11	1	4	11	1	
04 - Mauricie	5	3		5	2	
05 - Estrie	5	1	1	9		2
06 - Montréal	28		1	28		2
07 - Outaouais	5		2	5		2
08 - Abitibi-Témiscamingue	3	2		4	2	
09 - Côte-Nord	2	2		2	2	
10 - Nord-du-Québec	1	1				
11 - Gaspésie et Îles-de-la-Madeleine	4	4		4	3	
12 - Chaudière-Appalaches	8	4		7		
13 - Laval	5		4	6		2
14 - Lanaudière	6		5			
15 - Laurentides	8		3	15		3
16 - Montérégie	21		7	22	2	4
17 - Centre-du-Québec	4	2	1			
Totaux	125		52	125		28

² CRE : Commission de la représentation électorale

³ Voir note 2

À cet égard, il nous apparaît particulièrement déplorable que les circonscriptions dont le nombre d'électeurs est de 15 % ou plus *inférieur* à la moyenne se trouvent presque toujours dans les régions éloignées alors que celles qui présentent un nombre d'électeurs s'élevant de plus de 15 % *au-dessus* de la moyenne se retrouvent systématiquement dans les régions urbanisées, comme l'illustre le Tableau 2. Un effet direct de cela est d'ailleurs que la région métropolitaine de Montréal, prise au sens large, est sous-représentée à l'Assemblée nationale par rapport à son poids démographique.

L'iniquité de la carte actuelle est à l'origine de la décision du gouvernement de revoir la carte électorale. À cet égard, la refonte de la carte électorale proposée en 2008 par la Commission de la représentation électorale du Québec représentait une évolution positive, accueillie très favorablement par la Chambre⁴. Cette proposition de refonte entraînait :

- Une réduction marquée de l'écart moyen, positif ou négatif, du nombre d'électeurs par circonscription, qui permettait de le faire passer sous la barre des 10 % (9,6 % précisément)⁵. Pour la Chambre, il s'agissait là d'un premier signe d'une carte mieux équilibrée.
- Une confirmation de l'existence de seulement deux « circonscriptions d'exception » pour lesquelles le nombre d'électeurs présenterait un écart de plus de 25 % par rapport à la moyenne québécoise. Rappelons que lors de la dernière élection générale, 24 circonscriptions sur 125 étaient en situation « d'exception » – une situation en contradiction complète avec la notion même d'exception.
- Une diminution de l'écart moyen de la population électorale des circonscriptions de la région métropolitaine de Montréal par rapport à la moyenne québécoise, rendue possible par l'ajout de nouvelles circonscriptions en Montérégie, dans Laurentides-Lanaudière et à Laval, des régions où la croissance démographique récente a été particulièrement forte.

En tout état de cause, la représentation électorale actuelle au Québec menace la perception d'équité. À terme, c'est la capacité du système politique du Québec de fonctionner avec cohésion qui est menacée si l'on ne se soucie pas davantage de sa représentativité et surtout si **l'on refuse de reconnaître le principe voulant qu'un citoyen urbain soit un citoyen à part entière**.

2. LE PROJET DE LOI N° 78 : UNE PROPOSITION DOMMAGEABLE À LA DÉMOCRATIE QUÉBÉCOISE

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain est en désaccord total avec les modifications à la Loi électorale proposées dans le projet de loi n° 78. En nette rupture avec la refonte de la carte électorale proposée par la Commission de la représentation électorale du Québec, le projet de loi s'éloigne de la notion d'équité à l'échelle provinciale au profit de la notion de représentativité régionale. Pour la Chambre, il s'agit d'un glissement très préoccupant, qui va à l'encontre de la notion de neutralité de notre système de représentation électorale et qui, ultimement, affaiblit les institutions démocratiques québécoises.

La Chambre s'oppose à la mise en place d'un nombre minimal de circonscriptions par région administrative. Cette objection en est d'abord une de principe. Pour la Chambre, les régions administratives portent bien leur nom : il s'agit d'abord et avant tout d'entités dont la vocation est *administrative*. Leur découpage a été le résultat de décisions de l'administration publique québécoise. Il ne s'agit pas d'entités territoriales avec des frontières historiques et identifiables, au même titre qu'une province ou même qu'une municipalité. Ne serait-ce que dans la région métropolitaine de Montréal, les imperfections du découpage administratif sont bien visibles, avec cinq régions administratives que l'on retrouve en tout ou en partie au sein d'une seule et même région économiquement fonctionnelle, tel que défini statistiquement par le concept de région métropolitaine de recensement.

⁴ Rappelons que la proposition de nouvelle carte électorale faite en 2008 n'a pu faire l'objet des études normalement prévues à l'Assemblée nationale, de sorte que la carte électorale en vigueur à l'élection générale du 8 décembre 2008 était celle établie en 2001.

⁵ Encore une fois, nous avons exclu de ce calcul les circonscriptions d'Ungava et des Îles-de-la-Madeleine.

Dans ce contexte, faire entrer dans la Loi un nombre minimal de circonscriptions par région administrative crée un précédent majeur et inquiétant en vertu duquel les régions administratives se transforment en régions *politiques*. Cela n'a rien de souhaitable. Aussi vaste que soit le territoire québécois, nous ne croyons pas qu'avec une population de sept millions d'habitants il soit nécessaire d'ajouter des territoires politiques à mi-chemin entre les niveaux provincial et municipal.

À cette objection s'ajoute celle qu'un nombre minimal de circonscriptions « fige » dans le temps un certain niveau de représentation électorale, alors que celui-ci devrait, à notre avis, évoluer au même rythme que la croissance et les déplacements de la population québécoise. La population et le nombre d'électeurs restent les mesures les plus objectives qui soient pour servir de base au découpage de la carte électorale. **L'introduction de seuils minimaux de représentation vient fausser la donne et créera inévitablement l'impression que certaines régions sont, pour reprendre l'expression, « plus égales que d'autres ».** Aucun argument ne justifie la normalisation d'une situation où le nombre moyen d'électeurs des circonscriptions de la Gaspésie serait de deux fois inférieur à celui des régions de la Capitale-Nationale, de l'Outaouais, de l'Estrie ou de Montréal.

Pour la Chambre, la neutralité du processus de délimitation électorale est une qualité essentielle du système démocratique québécois. Cette neutralité exige l'utilisation de critères objectifs, comme le proposait la Commission de la représentation électorale. Cette neutralité exige des élus qu'ils aient le courage politique de protéger l'intégrité de la représentation électorale et d'y apporter les modifications nécessaires malgré le fait qu'elles puissent être impopulaires. Le maintien de cette neutralité et de l'intégrité du processus démocratique constitue de fait le devoir premier des élus et du gouvernement dans son ensemble. Or, le projet de loi n° 78 ne respecte pas cette neutralité essentielle.

- De manière concrète, en appliquant la norme habituelle du « plus ou moins 25 % » des moyennes d'électeurs par circonscription *à l'intérieur* des régions administratives plutôt qu'à l'ensemble du territoire québécois, le projet de loi officialise également l'existence non pas de deux circonscriptions d'exception, mais bien de six.
- Avec une moyenne de population par circonscription de 20 124 personnes (sans les Îles-de-la-Madeleine), soit 68 % inférieure au « quotient provincial » (c'est-à-dire, le total de la population du Québec, moins la population des trois circonscriptions d'exception, divisé par 123, soit 62 562⁶), les trois circonscriptions minimales accordées à la Gaspésie donnent à cette région un poids politique exceptionnel et disproportionné.

À vrai dire, si l'on voulait accorder à toutes les régions québécoises une représentation électorale comparable à la région de la Gaspésie et que la population moyenne de référence devenait la moyenne gaspésienne, même en permettant à toutes les autres régions un écart maximal de 25 % (25 155 personnes), il faudrait créer à l'Assemblée nationale 183 nouveaux sièges, pour un total de 308.

Dans la région métropolitaine de Montréal, cela veut dire que pour avoir le même niveau de représentation à l'Assemblée nationale que la Gaspésie, il faudrait pratiquement tripler le nombre de sièges : Montréal passerait de 28 à 75, Laval de 5 à 15, Laurentides de 8 à 21, Lanaudière de 6 à 18 et la Montérégie de 21 à 56. À la lumière de ces chiffres, il deviendrait absurde de prétendre que le vote de tous les Québécois a un poids équivalent.

À cet égard, une simulation de l'application des mesures proposées dans le projet de loi n° 78 est particulièrement révélatrice quant aux conséquences qu'entraîne ce refus de regarder en face la réalité du déclin démographique des régions éloignées.

• ⁶ Ici encore, ces calculs ont été faits à partir des données pour la population totale du Québec et des régions administratives plutôt que celles de la population électorale.

Tableau 3
Simulation de l'application des modalités de détermination du nombre de circonscriptions
électorales par région administrative selon le projet de loi n° 78,
en se basant sur la population de 2008

Région	Population en 2008	% pop. du Québec	Nombre minimum de sièges	Nombre « préliminaire » de sièges	Nombre réel de sièges	% des sièges
Bas-Saint-Laurent	202 068	2,6 %	4	3	4	2,9 %
Saguenay–Lac-Saint-Jean	274 919	3,5 %	5	4	5	3,7 %
Capitale-Nationale	680 074	8,8 %	11	11	11	8,1 %
Mauricie	262 152	3,4 %	5	4	5	3,7 %
Estrie	304 702	3,9 %	5	5	5	3,7 %
Montréal	1 877 693	24,2 %	28	30	30	22,0 %
Outaouais	351 964	4,5 %	5	6	6	4,1 %
Abitibi-Témiscamingue	145 844	1,9 %	3	2	3	2,2 %
Côte-Nord	96 060	1,2 %	2	2	2	1,5 %
Nord-du-Québec	41 129	0,5 %	2	1	2	1,5 %
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	94 729	1,2 %	4	2	4	2,9 %
Chaudière-Appalaches	402 019	5,2 %	8	6	8	5,9 %
Laval	384 224	5,0 %	5	6	6	4,5 %
Lanaudière	452 897	5,8 %	6	7	7	5,3 %
Laurentides	535 395	6,9 %	8	9	9	6,3 %
Montérégie	1 415 010	18,3 %	21	23	23	16,6 %
Centre-du-Québec	229 625	3,0 %	4	4	4	2,9 %
Total	7 750 504		126	124	133	
<i>Régions faisant partie de la région métropolitaine de Montréal</i>	4 665 219	60,2 %	68	75	75	56,0 %

L'entrée en vigueur du projet de loi aurait pour effet de faire passer le nombre de députés siégeant à l'Assemblée nationale de 125 à 133 (voir le Tableau 3⁷). Cette croissance de la députation (6,4 %) est difficilement justifiable. À une époque où le Québec doit déployer des efforts extrêmement importants pour rééquilibrer ses finances publiques et où l'accroissement de la productivité de l'économie québécoise est un enjeu incontournable, nous croyons que le gouvernement enverrait un mauvais signal en agissant de la sorte. À ce sujet, il est aussi intéressant de se rappeler que l'Assemblée législative de l'Ontario compte un total de 107 députés pour servir une population de plus de 12 millions d'habitants. Il est temps

⁷ En ce qui concerne le Tableau 3 :

- Contrairement aux deux tableaux précédents, celui-ci utilise pour ses calculs les données de la population générale plutôt que celles de la population électorale. La raison est que plusieurs des comtés de l'actuelle carte électorale chevauchent deux ou trois régions administratives, de sorte qu'il est difficile d'avoir la répartition régionale exacte de ces populations.
- Le nombre minimal de circonscriptions est celui alloué à chacune des régions administratives à l'article 15 du projet de loi.
- Selon le projet de loi, le « nombre préliminaire de circonscriptions » correspond au « quotient obtenu par la division du nombre d'électeurs inscrits à la liste électorale permanente de cette région par le quotient provincial », lequel est obtenu en divisant le nombre total d'électeurs inscrits à la liste électorale permanente (à l'exclusion des électeurs des circonscriptions d'exception) par 123. Le nombre de sièges préliminaire donne une indication particulièrement fidèle du nombre de sièges qu'une répartition objective, sans territoires d'exception, donnerait à chaque région.
- Quand le nombre préliminaire de sièges pour une région est inférieur au nombre minimal, c'est ce dernier nombre qui prévaut pour le découpage de la carte électorale, ce qui explique qu'au final, le nombre total de circonscriptions au Québec est supérieur au total « initial/minimal » de 126.

de s'imposer au Québec des objectifs de productivité similaires à ceux de nos voisins, autant dans l'arène économique que politique.

L'approche proposée dans le projet de loi n° 78 est d'autant plus inacceptable que dans une perspective à moyen terme, les tendances démographiques observées feront croître le nombre de députés à l'Assemblée nationale du Québec. Dans le Tableau 4, nous avons simulé la répartition des sièges que pourrait avoir le Québec en 2031 si le scénario de référence de l'Institut de la statistique du Québec s'avérait. Ainsi, d'ici 20 ans, il est possible que la répartition très inégale de la croissance démographique au Québec rende nécessaire l'ajout de nouveaux sièges à l'Assemblée nationale, pour atteindre alors un total de 137. Le Québec n'a pas besoin de cet ajout de députés.

Tableau 4 Simulation de l'application des modalités de détermination du nombre de circonscriptions électorales par région administrative, selon les prévisions de croissance de l'ISQ pour l'année 2031 (scénario de référence)						
Région	Population en 2031	% pop. du Québec	Nbre minimum de sièges	Nbre « préliminaire » de sièges	Nbre réel de sièges	% des sièges
Bas-Saint-Laurent	199 000	2,3 %	4	3	4	3,0 %
Saguenay–Lac-Saint-Jean	255 000	2,9 %	5	4	5	3,8 %
Capitale-Nationale	747 000	8,5 %	11	11	11	8,3 %
Mauricie	275 000	3,1 %	5	4	5	3,8 %
Estrie	335 000	3,8 %	5	5	5	3,8 %
Montréal	2 101 000	23,8 %	28	30	30	22,2 %
Outaouais	427 000	4,8 %	5	6	6	4,5 %
Abitibi-Témiscamingue	141 000	1,6 %	3	2	3	2,3 %
Côte-Nord	85 000	1,0 %	2	1	2	1,5 %
Nord-du-Québec	43 000	0,5 %	2	1	2	1,5 %
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	94 000	1,1 %	4	1	4	3,0 %
Chaudière-Appalaches	432 000	4,9 %	8	6	8	6,0 %
Laval	479 000	5,4 %	5	7	7	5,1 %
Lanaudière	598 000	6,8 %	6	8	8	6,3 %
Laurentides	695 000	7,9 %	8	10	10	7,3 %
Montérégie	1 680 000	19,0 %	21	24	24	17,7 %
Centre-du-Québec	254 000	2,9 %	4	4	4	3,0 %
Total	8 840 000		126		137	

Ainsi, pour toutes ces raisons, la Chambre rejette catégoriquement les éléments du projet de loi n° 78 qui concernent la représentation électorale. La Chambre estime que la plus récente proposition de réforme de la carte électorale par la Commission de la représentation électorale du Québec constituait une évolution beaucoup plus adéquate et équitable du découpage électoral au Québec.

CONCLUSION : ÉVITER DE CONFONDRE REPRÉSENTATION ÉLECTORALE ET DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Pour la Chambre, il est important d'aborder l'étude du projet de loi n° 78 en ayant en tête cette réalité toute simple : le développement économique et la démocratie sont deux choses bien différentes. La carte électorale n'est pas un outil de développement économique.

Aussi important et louable que soit l'objectif de contribuer au développement de toutes les régions du Québec, la représentation électorale n'est pas un moyen efficace pour l'atteindre. Dans le cadre d'une élection, la notion d'équité du vote de chacun est cruciale pour que son résultat soit perçu comme juste et légitime.

Nous ne croyons pas que l'exercice démocratique, s'il favorise trop l'un par rapport à l'autre, puisse servir la cause du développement régional. Les politiques et décisions gouvernementales mises en place pour aider les régions devraient faire l'objet d'une adhésion des députés de tout le Québec et être jugées en fonction de leur bien-fondé. L'instauration d'une députation minimale risque surtout d'alimenter le scepticisme et le cynisme à l'égard des politiques qui concerneront ces régions.

En matière de développement, il faut se rappeler que les régions, la capitale et la métropole connaissent *toutes* des défis aussi majeurs que différents. Le défi pour une assemblée qui se veut « nationale », c'est de savoir, malgré les différences, susciter des approches communes et complémentaires. Plutôt que d'entretenir les rivalités, il faut valoriser nos points communs, à commencer par notre appartenance à la même démocratie. **Dans ce contexte, la Chambre croit qu'il ne serait dans l'intérêt de personne – pas même des régions éloignées – de calibrer notre démocratie au point de nous faire douter de son équité.**

Malheureusement, le « calibrage » régional de la démocratie québécoise est le cœur du volet représentation électorale du projet de loi n° 78. C'est une approche que la Chambre rejette autant qu'elle déplore. La concentration de la population québécoise change, mais le Québec reste le Québec : où qu'ils habitent, les Québécois devraient se sentir équitablement représentés dans leurs institutions démocratiques. **Il est temps que nous acceptions collectivement les changements démographiques que nous vivons et adoptions une carte électorale qui reflète fidèlement et équitablement nos nouvelles réalités.**