

Révision de la carte électorale

*Une réforme globale pour
une démocratie de proximité*

Mémoire déposé à la Commission de la représentation électorale dans le cadre de la
consultation sur le projet de révision de la carte électorale

par :



SOLIDARITÉ
RURALE
DU QUÉBEC

Juin 2008

Table des matières

Liste des acronymes.....	5
Avant-propos	7
Pour sortir du cul-de-sac démocratique, déclaration commune de SRQ et de la FQM.....	9
La carte démocratique, lettre ouverte de SRQ	10
1. Introduction	10
2. Les positions antérieures de la Coalition.....	11
3. Une lecture de la situation démographique à nuancer	12
4. Un million d'électeurs de plus	13
5. De découpage en découpage, la représentation territoriale s'effrite	14
6. Baliser les «communautés naturelles» pour rendre la représentation réellement effective	15
7. Des critères pour tenir compte du territoire.....	16
8. Une réforme globale pour une démocratie de proximité	18
9. Conclusion.....	20

Liste des acronymes

CLD	Centre local de développement
CRÉ	Commission de la représentation électorale
DGE	Directeur général des élections
MRC	Municipalité régionale de comté
SRQ	Solidarité rurale du Québec

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.

Pour sortir du cul-de-sac démocratique

*Déclaration commune de
Solidarité rurale du Québec et de la Fédération québécoise des municipalités
au sujet de la révision de la carte électorale.*

Préoccupés par la proposition de révision de la carte électorale, nous appelons l'ensemble de la classe politique à rejeter cette réforme à la pièce qui, sans corriger les distorsions du système électoral, ajoute de profondes iniquités dans la représentation territoriale.

Car, au-delà même des trois circonscriptions menacées de disparition par la proposition actuelle de la Commission de la représentation électorale, c'est une érosion continue de la représentation des milieux ruraux qu'elle consacre. Nous refusons de souscrire à ce fatalisme.

Nous croyons fermement que la diversité de nos régions, l'étendue de nos territoires, le sentiment d'appartenance et les identités qui s'y expriment sont une richesse pour notre démocratie. Ne pas tenir compte de cette diversité territoriale prive notre système de représentation électorale d'une pluralité féconde et risque de démobiliser davantage nos concitoyens.

Dans quelle mesure pourrions-nous collectivement souscrire au principe de la représentation effective des électeurs, quand le nombre de circonscriptions rurales diminue inexorablement et que l'étendue de celles qui demeurent augmente sans cesse? L'accès des citoyens à leur représentant et le rôle de ce dernier se trouvent réduits quand les distances atteignent une proportion objectivement contraignante.

Nous considérons qu'il y a là suffisamment de motifs pour que la classe politique décide solidairement de mettre fin à un exercice qui nous conduit vers un cul-de-sac. C'est pourquoi nous appelons les élus de l'Assemblée nationale à surseoir à la révision en cours.

La carte démocratique

Lettre ouverte signée 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 essentiels 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 fondamental 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 diront certains, vœu pieux décréteront 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 issue 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.

1. Introduction

Le débat sur la révision de la carte électorale ne suscite guère l'attention malgré l'émoi qu'il provoque dans plusieurs territoires. La forte mobilisation dans les territoires directement menacés par cette révision contraste avec une participation faible presque partout ailleurs. Devant cette indifférence relative, il serait tendancieux de conclure qu'il s'agit là d'un appui quelconque à la révision proposée. Ce faible intérêt doit au contraire interpeller la CRÉ et la classe politique sur l'état de nos institutions démocratiques et amener le questionnement sur le scepticisme face à un exercice qui, du point de vue du citoyen, ne s'attaque pas au fond des problèmes.

Les circonstances entourant ce débat n'ont probablement pas contribué à favoriser la participation. Rappelons d'abord que la CRÉ avait, dans un premier temps, suspendu la tournée de consultation afin de donner l'espace requis à l'intention du gouvernement de trouver un terrain d'entente avec les partis d'opposition. On connaît la suite. L'absence de consensus a contraint la CRÉ à revenir sur sa décision et à engager sa tournée de consultation comme prévu. Cet épisode a non seulement privé les milieux d'un délai de préparation mais a, fort probablement, laissé l'impression que le processus est condamné, que tôt ou tard l'Assemblée nationale se saisira du dossier, avant sa conclusion.

De plus, force est de constater que la lecture largement répandue du projet de révision se résume à la suppression de trois circonscriptions en région, et à la création de trois nouvelles dans la région métropolitaine. Cette lecture laisse l'impression que le reste du Québec n'est pas ou peu concerné par les changements. Alors qu'à l'évidence, la logique qui emporte aujourd'hui trois comtés ruraux, menacera sérieusement de nombreux autres qui sont déjà dans une situation jugée critique.

Bien qu'il ait été engagé dans les circonstances peu favorables, le débat n'aura pas été inutile. Il révèle l'urgence de réformer un édifice démocratique dont la Loi électorale représente un pilier. Celui-ci doit poser les termes d'une représentation effective qui tient compte des électeurs et des territoires qu'ils habitent. La contribution de Solidarité rurale du Québec, dans le présent débat s'inscrit donc dans le prolongement de ces positions antérieures. De plus, elle s'efforce d'apporter les nuances, de corriger des perceptions et de rappeler le fond des enjeux pour notre démocratie.

2. Les positions antérieures de la Coalition

SRQ a contribué au débat sur la réforme des institutions démocratiques en s'appuyant d'une part, sur les valeurs démocratiques qui l'animent depuis sa fondation et, d'autre part, sur une approche de développement qui vise une meilleure occupation des territoires.

Ainsi, en novembre 2002, SRQ déposait un mémoire conjointement au Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques et à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, lors du mandat d'initiative au sujet de la réforme du mode de scrutin. Ce mémoire, intitulé «Un parlement représentatif de ses citoyens», questionnait les effets du mode de scrutin actuel et s'interrogeait sur les autres modifications institutionnelles à venir pour la démocratie québécoise. Sachant fort bien qu'il n'existe pas de formule parfaite pour rendre compte de la complexité d'une société démocratique, ce mémoire appuyait la nécessité d'une réforme du système électoral et soulignait qu'un mode de scrutin mixte pouvait représenter un compromis acceptable.

Suite à l'arrivée d'un nouveau gouvernement issu des élections de 2003, ce chantier de réforme a été réactivé avec la mise en place d'une Commission spéciale composée d'élus et d'un comité citoyen. C'est dans ce cadre qu'en décembre 2005, SRQ déposait un mémoire à la Commission spéciale sur la Loi électorale. Intitulé «Réforme du mode de scrutin : pour une représentation populaire et territoriale équilibrée», ce mémoire reconnaissait que les distorsions des résultats des élections sont trop importantes pour ne pas procéder à une réforme. Il se prononce 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 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.

3. Une lecture de la situation démographique à nuancer

Au nombre des motifs évoqués par la CRÉ pour justifier les changements proposés à la carte électorale, la tendance démographique au Québec occupe une place de choix.

Dans son rapport préliminaire, la CRÉ observe un déplacement de population qui se traduit par le renforcement des banlieues de Montréal, conjugué à une baisse dans la Ville de Montréal et dans les régions dites périphériques. De plus, elle constate que, dans certaines régions, la population rurale tend à se concentrer dans les pôles régionaux. Enfin, la CRÉ soutient que tout laisse à croire que ces tendances se maintiendront dans le futur.

Ces constats ne sont toutefois pas suffisants pour dresser un portrait démographique complet et rigoureux du Québec. Une analyse sur le phénomène migratoire aurait pu venir apporter des nuances utiles et une prudence quant aux tendances annoncées. De telles nuances nous semblent d'autant plus importantes que ce rapport arrive dans un contexte où des perceptions tenaces persistent quant au déclin inéluctable des milieux ruraux soumis à un exode massif de leur population, aux fermetures d'entreprises et à la disparition des services. Au contraire, la réalité est bien différente, un nombre croissant de territoires arrivent à renverser les tendances annoncées.

Le renversement de tendances est un phénomène qui a déjà été observé ailleurs. En Finlande et en Espagne, des territoires ruraux, autrefois condamnés à une baisse irréversible, ont pu freiner et même renverser ce déclin. C'est dire que les projections sont là pour renseigner et tracer des trajectoires possibles, mais elles ne constituent pas une fatalité.

Les récentes données démographiques sont d'ailleurs loin de confirmer les tendances annoncées. Pour la période 2001-2006, le Québec a enregistré, dans son ensemble, une croissance de sa population de l'ordre de 3,4%, ce qui est supérieur aux prévisions établies à 2,8%. De surcroît, la croissance projetée semble avoir été surestimée pour les grands centres et sous-estimée pour le milieu rural. À Montréal par exemple, la population a cru de 1,1% alors qu'on prévoyait plus du double (2,3%). Toujours pour la même période, la croissance dans les milieux ruraux est non seulement redevenue positive, mais elle dépasse celle des milieux urbains (+5,4% pour le rural, 4% pour l'urbain). Durant ces cinq dernières années, ce sont quelques 181 municipalités qui ont connu un renversement positif de leur situation démographique. Le phénomène ne reste donc pas circonscrit aux banlieues mais s'étend davantage dans les régions. Même les territoires menacés par la suppression de leur circonscription, ont enregistré une évolution légèrement plus positive que celles que leur réservaient les projections initiales.

Les mouvements migratoires influencent notablement le bilan démographique. À cet égard, le solde migratoire pour les milieux ruraux est passé globalement en zone positive (+14 000 en moyenne pour 2001-2006) ce qui constitue un renversement d'importance. Là encore, le phénomène ne concerne pas que les banlieues. Pour preuve, le nombre de MRC ayant un solde migratoire positif atteint 42 (2001-2006), alors qu'il n'était que de 29 pendant les cinq années précédentes (1996-2001).

Ce renversement n'est pas propre au Québec, il s'inscrit dans une tendance de fond observée dans plusieurs pays occidentaux et ce, depuis plusieurs années déjà. Au Québec, ce solde migratoire positif pour le monde rural s'explique autant par une plus grande attraction que par une meilleure rétention. Le nombre d'entrants dans le milieu rural a cru de 6%, alors que le nombre de sortants a baissé de 4% (moyennes comparées de 2001-2006 et 1996-2001).

En somme, les dernières données démontrent que le Québec rural est arrivé à un tournant. Des phénomènes nouveaux et complexes amènent les territoires ruraux sur des trajectoires différentes de celles prévues initialement. Ce renversement amorcé n'a certes pas atteint des proportions suffisantes pour compenser la baisse de natalité dans bon nombre de territoires. Il est, tout de même, significatif pour démentir des verdicts qui expédient le monde rural à un déclin irréversible.

Il nous semble important que la CRÉ étende son regard sur ces éléments d'analyse. Cela permettrait de dresser un portrait plus complet et nuancé. Les efforts soutenus des communautés pour attirer de nouvelles populations, améliorer le cadre de vie et préserver les services de proximité en se dotant de politique d'accueil, de politique culturelle et de loisirs, commencent à porter fruit, en freinant des tendances négatives et parfois en réussissant à les renverser. Palpable depuis quelques années, ce vent de renouveau mérite d'être reconnu et appuyé.

La CRÉ ne peut faire abstraction de cette dynamique, car les décisions qui réduiraient la représentation de ces milieux et l'accès des citoyens à leur député, viendraient s'ajouter à une série de mesures qui éloignent toujours plus les centres de décisions des communautés, augmentant par le fait même, la désaffection et le scepticisme des citoyens.

4. Un million d'électeurs de plus

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 compte 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 d'exception ou critique. 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). Pourtant, elle se retrouve dans 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. Il y a là matière à réflexion non seulement pour la présente révision, mais plus largement, pour les implications à venir si le statu quo législatif est maintenu. Par son rythme et sa répartition inégale, la croissance du corps électoral amène ainsi de plus en plus de territoires vers des situations critiques (soit à moins de 5% du seuil minimal pour une circonscription).

5. De découpage en découpage, la représentation territoriale s'effrite

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. L'exercice de révision amenant des changements à toutes les deux élections, les circonscriptions rurales se retrouvent modifiées avec une fréquence qui ne facilite plus l'identification ni la reconnaissance des circonscriptions par les électeurs. La révision actuellement proposée vient modifier 86 des 125 circonscriptions. Parmi ces modifications, plusieurs viennent fragiliser une dynamique de cohésion à l'échelle d'un territoire. Il n'est pas surprenant de constater alors l'opposition qu'elles ont pu susciter, même dans les régions qui profitent de l'ajout de circonscription.

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 MRC pour se placer, à cheval, entre plusieurs MRC (exemple de la circonscription de Rousseau). Les révisions successives de la carte électorale ne sont pas de nature à renforcer une dynamique de territoire engagée par les intervenants socio-économiques, 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. Il suffit de constater l'étendue de la nouvelle circonscription de Matane-Gaspé, proposée dans la présente révision, pour 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 km²¹.

¹ À titre d'exemple, la circonscription de Mercier compte 5km², à l'inverse celle de Matane s'étend sur 8 415km² et celle de Rouyn-Noranda – Témiscamingue sur 23 739 Km².

C'est bien l'accessibilité qui a guidé la décision de la Cour suprême du Canada en 1991 dans sa décision concernant la représentation électorale. Celle-ci prend en considération des facteurs d'accessibilité sans lesquels l'équité dans la représentation serait compromise. L'égalité relative est ainsi consacrée pour tenir compte de la capacité des électeurs d'avoir accès à leur représentant et pour que ce dernier ait la possibilité de jouer son rôle de façon appropriée.

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 politique et médiatique, 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 requière l'accessibilité devient discutable face à ces contraintes réelles.

6. Baliser les «communautés naturelles» pour rendre la représentation réellement effective

La représentation effective a été reconnue en 1991 par la Cour suprême du Canada comme un droit garanti à l'électeur par la Charte canadienne des droits et libertés. Elle 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'ombudsman².

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'ordre géographique et sociologique.

La Loi électorale encadre de façon claire ce principe d'égalité. Chaque circonscription doit compter un nombre d'électeurs compris dans une fourchette allant de plus ou moins 25% de la moyenne nationale. Cette moyenne correspond au quotient obtenu par la division du nombre total d'électeurs au Québec par le nombre total de circonscriptions électorales.

Le second critère considéré dans la représentation effective est celui des communautés naturelles. Contrairement au précédent, ce critère demeure flou et mal défini. Pour s'en servir dans le découpage électoral, la CRÉ se base sur des éléments comme la densité de

² Commission de la représentation électorale, mars 2008.

population, la croissance démographique, la configuration de la région, l'accessibilité, la superficie, les frontières naturelles du milieu et les territoires des municipalités locales.

Force est de constater la variété des éléments considérés et la marge de manœuvre qu'ils laissent à l'interprétation. Aussi, l'application de ce concept peut-elle donner un éventail de découpages possibles. Le système d'information géographique auquel a recours la CRÉ comme outil d'analyse spatial peut sans doute évaluer les effets de tel ou tel découpage, mais il ne viendrait pas évacuer toutes les questions que soulève l'identification des communautés naturelles.

L'égalité relative du vote des électeurs devant être garantie, le législateur a fixé des seuils et un encadrement précis. En revanche, le concept de communautés naturelles ne se base pas, quant à lui, sur des balises claires. Il est considéré comme un critère de second ordre qui n'est pas investie 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. Suivant une telle approche, le concept de communautés naturelles est très variable, n'a que très peu de portée et son découpage continuera de susciter des questions et de l'incompréhension.

7. Des critères pour tenir compte du territoire

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.

Du point de vue de Solidarité rurale du Québec, le territoire des MRC est probablement celui qui correspond le plus à un découpage de communautés naturelles. Il restera sans doute ici et là des ajustements à faire, mais pour les citoyens, l'exercice arrivera à une meilleure configuration s'il s'appuie d'abord sur les réalités inscrites dans le territoire. Le découpage des MRC au début des années 1980 se basait justement sur un ensemble de considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique.

Des balises pourraient aussi venir fixer certains seuils pour les territoires correspondant aux communautés naturelles. Il existe probablement plus d'une façon pour tenir compte du territoire d'une communauté naturelle. À titre d'exemple, soulignons le cas de la Norvège, pays connu pour l'étendue de son territoire, ses reliefs et ses fjords. La Norvège accorde une place particulière au territoire dans la représentation électorale avec un système électoral qui permet d'élire plus d'un représentant par circonscription. Le nombre de représentant est

déterminé sur la base du poids démographique mais aussi sur la base de la superficie de la circonscription³.

Dans le contexte québécois, une des propositions émises lors des consultations de la CRÉ mérite probablement une attention particulière⁴. Celle-ci suggère de considérer, en quelque sorte, une modulation du quotient du nombre d'électeurs par circonscription en fonction des milieux ruraux ou urbains. Une telle approche 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. Sans l'application de ce principe de modulation, bien des services et des programmes gouvernementaux verraient leur portée limitée dans le monde rural. La modulation du quotient électoral pourrait se traduire par la reconnaissance de deux niveaux correspondant chacun à un degré de densité de population qui s'approche respectivement de chacun des milieux. Pour les circonscriptions rurales, une moyenne différente de celle des milieux urbains pourrait être envisagée. Cela permettrait de donner une portée réelle aux communautés naturelles. Ce concept prendrait alors davantage de sens dans la représentation effective et permettrait de reconnaître la diversité et les réalités inscrites sur le territoire québécois.

Il s'agit là d'une issue intéressante tenant compte réellement du territoire. Plusieurs autres propositions ont été formulées (superficie maximale de circonscription, nombre de territoires de MRC dans une circonscription, etc.). Un dénominateur commun se dégage de celles-ci : encadrer la prise en considération du territoire pour rendre le principe de communautés naturelles plus proche de la réalité des citoyens et de leur appartenance. Mais peu importe le moyen, le besoin de moduler l'application de la Loi électorale sera nécessaire pour lui donner toute sa portée dans les villes comme dans les milieux ruraux.

³ Le nombre de représentant par circonscription est déterminé en fonction d'un système de points qui accorde un facteur de 1,0 pour chaque électeur et un facteur de 1,8 pour chaque km² de superficie.

http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Norway

⁴ La Chaudière-Appalaches: une région de communautés fortes et enracinées. Mémoire de la Conférence régionale des élus de la Chaudière-Appalaches déposé auprès de la Commission de la représentation électorale, mai 2008.

8. Une réforme globale pour une démocratie de proximité

La carte électorale n'est qu'une pièce dans l'édifice des institutions démocratiques. Sa révision périodique érode continuellement la représentation territoriale. À moins de changement à la Loi électorale, c'est là une tendance qui continuera inévitablement dans un sens unique : la réduction inexorable de la représentation des milieux ruraux.

Mais si le cadre législatif venait à être ouvert, il ne pourra se limiter à la seule carte électorale. Les ajustements au système électoral dans son ensemble et la réforme des institutions démocratiques ne pourront être occultés longtemps.

Car le redécoupage électoral ne viendra en aucun cas réduire les distorsions qui empêchent le système électoral à traduire fidèlement la volonté populaire. Les tiers partis continueront notamment de faire les frais des barrières que leur dresse ce système même après cette éventuelle révision. Le décalage parfois exagéré entre le nombre de sièges obtenus au parlement et la part du vote populaire recueillie pourra toujours se reproduire. En somme, sans corriger les distorsions et les limites bien connues du système, la révision proposée vient réduire la représentation effective dans les milieux à faible densité de population.

Solidarité rurale du Québec est d'avis que l'ensemble des institutions démocratiques mérite une réforme globale. La démarche en cours révisant à la pièce un morceau de cet édifice nous semble condamnée à un cul de sac. Les distorsions sont trop nombreuses et le degré de participation des citoyens à la vie démocratique doit être au cœur de ces réformes. Le système électoral peut être corrigé et amendé pour arriver à mieux traduire la diversité des courants politiques qui traversent la société. Ce faisant, il doit arriver à concilier deux piliers tout aussi importants l'un que l'autre que sont la représentation populaire et la représentation territoriale. Repensée et mieux balisée, celle-ci devrait permettre de traduire la diversité des réalités territoriales dans la vie démocratique. Le Québec se distingue sans doute aucun par son territoire habité et occupé par des communautés humaines qui contribuent à la création d'une richesse collective et la préservation d'un patrimoine naturel et culturel propre. L'étendue de ce territoire exige des aménagements dans les normes, autrement leur application uniforme sans distinction des particularités régionales, risque de marginaliser graduellement les milieux ruraux.

9. Conclusion

L'exercice de révision de la carte électorale mené par la Commission de représentation électorale mène tout droit vers un cul de sac. Il vient ajouter à un système électoral déjà désuet une fragilisation du principe de représentation effective. Celle-ci se trouve littéralement vidée de sa substance par une proposition qui étend les circonscriptions sur des milliers de km² éloignant encore plus l'électeur de son représentant.

La proposition vient consacrer la concentration en reléguant le territoire et les communautés humaines qui l'habitent derrière des considérations éminemment mathématiques, quoi qu'on dise. Ce faisant, elle érode continuellement la représentation territoriale et mine la confiance des ruraux envers les institutions démocratiques.

Solidarité rurale du Québec est d'avis qu'il existe bien des façons de tenir compte des communautés naturelles et du territoire. Manifestement, la révision proposée n'en apporte aucune, et se contente de définition somme toute floue, qui suscite l'incompréhension.

Mais bien au-delà, SRQ considère qu'une révision à la pièce de la carte électorale ne pourra déboucher sur aucune solution durable aux maux du système électoral. C'est pourquoi elle rejette la proposition soumise par la CRÉ et ne formule qu'une seule et unique recommandation dans le présent exercice : Ouvrir la Loi électorale et engager un véritable exercice de rénovation des institutions démocratiques. Ultimement, un tel exercice devra garder au cœur de ses préoccupations, la proximité des centres de décision pour les citoyens et la participation de ces derniers à la vie démocratique.

Autrement, l'érosion continue de la représentation de nos milieux, l'éloignement des centres de décision tant économique que politique viendront consacrer l'idée d'un Québec condamné à la concentration : concentration des services, concentration des populations et, de plus en plus, concentration du pouvoir politique. L'occupation des territoires en sortirait affaiblie et la démocratie appauvrie.