

La solution au hiatus population-territoire : le vote fractionnaire

La nouvelle carte électorale proposée par la Commission de la représentation électorale est parfaite dans le cadre de la loi électorale existante. Cette loi est bonne en soi car elle vise à résoudre le problème de la représentation équitable des citoyens et elle le fait bien (même si elle pourrait le faire mieux). Le problème, c'est qu'en résolvant cette partie de l'équation démocratique elle aggrave l'autre partie, celle de la représentation des territoires.

Le ministre Benoît Pelletier a bien saisi le problème, le 10 avril dernier, en disant qu'il n'y a pas que la représentation des citoyens à considérer mais aussi celle des régions. Il y a donc un hiatus entre les aspects démographiques et géographiques de la représentation.

Mais, à défaut de pouvoir résoudre la quadrature du cercle, il n'y a qu'une façon de solutionner en même temps les deux côtés de l'équation : **l'acceptation du principe des votes fractionnaires pour les députés**. Du coup, tous les problèmes sont solutionnés et on élimine les exceptions.

Dans son objectif louable de favoriser l'équité dans la représentation sous certains aspects, la loi actuelle commet la grave erreur d'agrandir constamment le territoire des circonscriptions non urbaines. Ceci ne peut qu'éloigner le député des citoyens, bousculer à répétition les limites territoriales traditionnelles et désintéresser l'électeur de la participation électorale.

La loi actuelle oblige le changement des frontières des circonscriptions au gré des variations de population.

Deux conséquences néfastes sont à prévoir :

- 1) Les dimensions accrues des circonscriptions et le constant changement de leurs limites nuit à l'identification de l'électeur à sa circonscription et défavorise la participation électorale. De telles circonscriptions sont d'ailleurs difficiles à couvrir par les candidats lors des campagnes électorales et l'accès au député est limité d'autant.
- 2) Le fait d'accroître les dimensions des circonscriptions rurales augmente le nombre des municipalités constitutives, la variété des populations, la complexité de l'économie locale. On charge donc le député d'une tâche démesurée dans des régions qui auraient besoin de toutes les chances pour se développer.

La première conséquence étant bien connue, je m'attacherai uniquement, dans cette proposition, à la seconde.

Des circonscriptions grandes comme des pays

Il est autrement plus complexe pour un député de s'occuper d'une circonscription rurale vaste et multiforme que d'une circonscription urbaine limitée dans l'espace, sise au complet à l'intérieur d'une même ville, avec une population homogène et disposant d'une infrastructure industrielle et commerciale limitée.

La circonscription de Kamouraska-Témiscouata est déjà trop vaste. Avec ses 6 232 km carrés, elle est plus grande qu'une trentaine de pays souverains. Elle mesure environ 140 km d'est en ouest et il faut parcourir plus de 250 km de route pour relier Sainte-Louise au sud-ouest à Saint-Michel-de-Squatec au nord-est.

Elle compte quarante municipalités, différents types d'économie, différentes mentalités, une frontière avec le Nouveau-Brunswick et une avec les États-Unis, un littoral sur le Saint-Laurent, etc. En comparaison avec une circonscription urbaine normale dont le territoire varie autour de 15 km carrés avec un peuplement assez uniforme, la complexité de la tâche de représentation est énorme.

Kamouraska-Témiscouata est loin d'être une exception. Sur les 42 circonscriptions québécoise de plus de 1000 km carrés, elle est au point médian des superficies.

Comparée à une petite circonscription urbaine, disons Laurier-Dorion, elle a une superficie 1000 fois plus grande. Laurier-Dorion n'est presque rien de plus qu'un point sur la carte de Kamouraska-Témiscouata.

La complexité de la représentation des circonscriptions rurales

Le système actuel laisse de côté un important problème : la complexité de la représentation des circonscriptions rurales de vaste superficie. Les députés de circonscriptions urbaines ou suburbaines n'auront jamais à se préoccuper d'une multitude de responsabilités qui sont courantes dans une circonscription rurale comme Kamouraska-Témiscouata, par exemple :

- 1 Les infrastructures sont en partie sous la responsabilité du gouvernement provincial et non sous celle d'une entité municipale.
- 2 La complexité de l'économie locale est sans commune mesure avec celle d'une circonscription urbaine : l'agriculture, les pêcheries, les mines et autres ressources naturelles sont généralement impliquées de même que le tourisme ; l'industrie locale

et le commerce sont variés et les problèmes d'accès à la main-d'œuvre qualifiée sont plus criants qu'en ville.

- 3 Les responsabilités environnementales du gouvernement sont bien plus présentes, étant donné la superficie du territoire, le nombre de lacs et de rivières, la situation riveraine sur le Saint-Laurent, la diversité des ressources pouvant faire l'objet de protection.
- 4 Le nombre de municipalités (40) et la variété des populations (urbaines, paysannes, minières, forestières), les différences de vues et les querelles de clocher, tout cela accroît la complexité du travail de concertation.
- 5 Des installations portuaires ou aéroportuaires appartenant au gouvernement fédéral sont sur place et apportent des dossiers.
- 6 La situation à la frontière américaine peut impliquer des dossiers de douane et d'échanges commerciaux, d'immigration, de sécurité ou de conflits frontaliers.
- 7 La situation à la frontière du Nouveau-Brunswick peut impliquer des problèmes, notamment au sujet de la main-d'œuvre.

En considérant ces responsabilités accrues, la disproportion du territoire à couvrir et la distance le séparant des instances exécutives, il devient évident que les multiples dossiers locaux ne peuvent jouir de la même qualité de représentation que ce qui est disponible dans une circonscription urbaine à proximité du pouvoir. **Ainsi, en voulant privilégier le principe d'un vote de même poids pour chaque électeur pris individuellement, on se trouve à désavantager lourdement les dossiers des régions et donc les électeurs qui en dépendent.**

Aujourd'hui, avec la baisse lente de la population des régions éloignées, les circonscriptions rurales se retrouvent avec des territoires de plus en plus vastes. Il est assez aberrant qu'on punisse les régions en perte de population par l'agglomération constante de plus vastes territoires sous la responsabilité de leur député. **Un député représente des électeurs, certes, mais aussi un territoire avec ses ressources et son potentiel.** Si on lui enlève tout moyen de contrecarrer les tendances négatives, comment pourra-t-on relever les régions ?

Le hiatus démographie - géographie

L'exigence d'avoir un même nombre d'électeurs par circonscription vient du fait que les députés ayant tous un vote égal au parlement, ils doivent tous représenter un nombre relativement comparable d'électeurs. Sinon, les régions sous-peuplées seraient surreprésentées. Un député ne fait cependant pas que voter les lois, il représente les intérêts de sa région auprès des instances exécutives et des fonctionnaires. Dans les régions, à

cause de l'éloignement des bureaux gouvernementaux, le député est aussi un représentant des ministères auprès des citoyens. **Il y a donc conflit entre une juste représentation des électeurs dans le travail parlementaire et l'égalité dans la défense des intérêts locaux auprès des instances exécutives.** C'est là le hiatus entre les aspects démographiques et géographiques de la représentation.

Un système électoral idéal devrait prendre en compte ce problème et assurer la démocratie sur les deux plans et non seulement sur le plan législatif.

Puisque l'on considère généralement qu'il serait louable de renforcer les régions, il faudrait penser à améliorer leur représentation au gouvernement. Celles-ci auraient d'abord besoin de territoires électoraux réduits, pour mousser l'effort de développement, et ensuite d'un poids politique accru. Le problème peut donc se résoudre en deux temps, l'un nécessaire : un vote fractionnaire couplé à des circonscriptions réduites et l'autre facultatif : une bonification délibérée du vote des députés ruraux.

Une solution simple : le vote fractionnaire

Il existe un moyen simple de compenser la complexité de représentation des régions : assouplir le rapport entre démographie et territoire. Au lieu d'avoir des territoires électoraux égaux en nombre d'électeurs, il est aisé de définir des territoires stables basés sur les communautés naturelles et d'établir en compensation une pondération du vote des députés sur la base de la population, pondération qui évoluerait suivant des aléas démographiques.

Il serait facile, ainsi, de donner aux régions des circonscriptions territoriales définitives (sur la base des MRC : 1 ou 2 par circonscription), quitte à donner aux députés en cause une fraction seulement d'un vote à l'Assemblée nationale, afin que le principe d'égalité représentativité soit sauve. Pour compenser, dans les régions urbaines fort peuplées mais faciles à représenter, on pourrait accorder aux députés des territoires plus vastes avec des votes supérieurs à l'unité.

Il est donc possible de concilier les deux aspects de la représentation électorale sans bafouer les principes de la démocratie. Il va de soi qu'étant donné la complexité du travail de député dans une circonscription rurale, même réduite, on peut attendre de son représentant qu'il passe relativement plus de temps aux tâches locales qu'à ses devoirs parlementaires. Qu'il passe pour un député *léger* au parlement ne devrait pas l'affecter puisqu'il serait alors un super-député dans sa région. Qu'il représente 100 000 électeurs faciles à représenter ou 50 000 électeurs très diversifiés ne pose pas non plus de problèmes à la démocratie. Tout le contraire ! Ce système ne crée pas deux classes de députés, mais un continuum entre des députés à poids démographique et des députés à poids géographique. Les premiers ont plus de gens à représenter, mais les derniers ont plus de territoire à développer et des dossiers plus diversifiés à gérer.

Puisque l'adoption d'une loi n'est qu'une question du calcul des votes pour et contre, compter des fractions à l'âge de l'ordinateur n'est pas plus difficile que compter des unités. Il va de soi que les victoires électorales seraient aussi acquises par l'addition des pondérations et non strictement des députés.

En somme, il faudrait établir une nouvelle carte électorale qui, tout en considérant la population, prendrait aussi en compte les dimensions et la complexité du territoire de chaque circonscription. Puisque les facteurs régissant la délimitation des circonscriptions rurales sont assez stables, suivant la définition de communauté naturelle, les limites seraient relativement permanentes et les variations de population ne seraient par la suite compensées que par des variations de pondération du vote du député. **Un tel système satisfierait les deux exigences de la démocratie : une votation des lois basée sur la population et une représentation des électeurs basée sur la complexité du territoire.**

Un tel système aurait aussi les avantages suivants :

- * La grande stabilité des limites des circonscriptions accroît l'identification du citoyen à sa circonscription, un facteur positif dans le taux de participation électorale et dans le financement populaire des partis politiques.
- * Le système réagit facilement et sans délai à un changement de population alors qu'un redécoupage électoral n'est fait que longtemps après qu'il soit devenu nécessaire.
- * Cette stabilité ferait économiser à l'État le coût des révisions constantes des limites des circonscriptions et éliminerait les coûteux rajustements que ces changements imposent aux partis politiques.
- * On éviterait aussi les tentations de charcutage électoral (*gerrymandering*).
- * Les limites des circonscriptions urbaines en forte croissance pourraient être rajustées par la pondération des votes des députés ou par l'ajout éventuel de nouvelles circonscriptions, car la question d'appartenance est beaucoup moins importante dans de tels milieux en changement.
- * On élimine les exceptions actuelles (Îles-de-la-Madeleine et Ungava)

On veut promouvoir l'occupation du territoire québécois et le développement des régions. Comment un député d'un vaste territoire qui devient à chaque élection moins peuplé et plus vaste peut-il travailler au maintien de l'occupation, au développement de cette région et à sa diversification économique ? La réduction de la superficie et le gel des frontières des circonscriptions non urbaines serait le meilleur coup de pouce que l'État pourrait donner aux régions. D'ailleurs, même avec de telles réductions de territoire, la tâche d'un député en région resterait beaucoup plus complexe que celle d'un député en zone urbaine.

Le Québec est déjà divisé en municipalités régionales de comté (MRC), ces zones définies en fonction des frontières naturelles et socio-économiques du territoire. Elles représentent parfaitement les « communautés naturelles ». Pourquoi ne seraient-elles pas la base de la représentation électorale en dehors des grands centres ? Une ou deux MRC pour une circonscription, ne serait-ce pas une norme adéquate ? D'ailleurs, comment peut-on conserver des circonscriptions basées sur des communautés naturelles si, comme l'exige la loi actuelle, la variation de population entre elles est limitée à 25 % et si leurs limites sont constamment modifiées ?

Un pas de plus : la bonification du vote des régions

Le vote fractionnaire donne aux régions un surplus de personnel politique et facilite la représentation, mais il ne leur offre pas un poids politique supérieur tant que les pondérations des votes sont directement proportionnels à la population des circonscriptions. Cependant, si on veut donner plus de poids politique aux régions — un objectif louable —, le vote fractionnaire en permet l'instauration facile. Par un système de contrepoids en leur faveur, on pourrait décider de bonifier les votes des députés ruraux. Le vote fractionnaire donne aux régions plein de députés qui peuvent travailler à leur développement, mais pas plus de poids politique pour être écoutés au gouvernement. Depuis le temps qu'on essaie par tous les moyens de retenir ou d'attirer des gens en régions, une bonification du pouvoir politique de leurs citoyens serait une mesure incitative de plus. Ce serait sans doute vu comme antidémocratique pour certains, mais si une telle bonification est décidée par l'ensemble de la société en toute connaissance de cause et dans un but reconnu par la majorité comme valable pour l'avenir du Québec, pourquoi pas ?

Montréal, c'est la moitié du poids démographique du Québec mais bien moins qu'un dixième de son poids géographique et de sa diversité. La ville est souvent appelée la locomotive économique du Québec. C'est parce que son poids démographique disproportionné lui fait aspirer l'air et le carburant dont les régions auraient besoin pour se développer. Mais à quoi sert une locomotive si elle tire des wagons vides ?

La loi actuelle, même avec un vote fractionnaire, continuerait de cautionner le poids démographique de Montréal par un égal poids politique. Ce faisant, elle pousse dans le sens du renforcement de la métropole. Montréal est presque complètement développé alors que les régions ne le sont presque pas. Où donc est l'avenir pour le Québec ? Dans des régions dynamiques ou dans ce Montréal développé qui ne se développe encore aujourd'hui que par le vide qu'il crée ailleurs ? Des régions qui restent vides, c'est pourtant l'avenir du Québec qui stagne.

Le mode de scrutin proposé dans l'avant-projet de loi, en conservant à la région de Montréal un poids politique comparable à celui du reste du Québec, ne fera que renforcer la primauté¹ de la métropole. Or cette primauté est considérée comme malsaine par les

¹ La *Primate City* d'un pays est la ville la plus importante dont la population est au moins le double de sa plus proche concurrente. Le degré de *primacy* est le ratio de population de cette ville sur celle de la seconde

spécialistes et doit plutôt être contrecarrée. À cause de leur vaste territoire, les plus grands pays du monde n'ont pas de *primate city* (Canada, États-unis, Brésil, Chine, Inde). Mais le Québec, considéré ou non comme pays, et malgré son vaste territoire, est fortement déséquilibré dans sa structure urbaine. Pour vaincre ce déséquilibre, il faut bien commencer quelque part.

Il va de soi qu'une bonification de la représentation des régions n'est pas facile à faire accepter. Il s'agirait sans doute d'une seconde étape à une réforme électorale vraiment axée sur la décentralisation.

Conclusion

Sur papier, la loi actuelle semble favoriser la représentativité, par l'égalité statistique de chaque vote. Elle défavorise cependant les citoyens des régions en ce qu'elle surcharge leur député d'un travail complexe et leur limite l'accès aux ressources gouvernementales.

Le système actuel nous a bien servi jusqu'ici, les Montréalais acceptant une sous-représentation de leur population en échange d'un accès accru aux ressources gouvernementales. Le respect strict de la loi contredit ce *modus vivendi* en appliquant de façon stricte le principe d'une personne un vote.

La solution d'un vote fractionnaire règle les problèmes de carte électorale et instaure entre les citoyens une égalité régionale qui fait gravement défaut.

ville en importance. Or le degré de *primacy* de Montréal au Québec est disproportionné, comparable à ce qui se trouve dans les pays en développement, ce qui est malsain pour le développement économique de l'ensemble.