

Proposition pour une meilleure représentation des citoyens

À l'épineux problème de la représentation équitable des citoyens, l'avant-projet de loi apporte des solutions complexes dans la ligne des systèmes existant ailleurs. L'ajout d'une composante proportionnelle améliore certes l'équité dans la représentation individuelle, mais aucun systèmes proportionnel ne résout le grave hiatus entre les aspects démographiques et géographiques de la représentation.

La réforme proposée apporte des désavantages évidents et bien documentés ailleurs :

- * Elle favorisera l'arrivée de plusieurs tiers partis, ce qui généralisera les gouvernements de coalition qui obscurciront le lien aujourd'hui clair entre tel parti et telle politique. Les politiques se trameront à huis clos entre personnes motivées par le bien du parti plutôt que par le bien collectif.
- * Elle minera la possibilité de l'alternance au pouvoir.
- * Elle affaiblira le seul gouvernement francophone des Amériques.
- * Elle ouvrira la porte à des démagogues sans grande organisation ni pouvoir de durer et leur offrira une députation, même modeste, à la faveur de brefs mouvements d'engouement ou de morosité de certaines classes d'électeurs.
- * Elle permettra à des candidats battus dans une circonscription de se faufiler à la faveur de procédés obscurs pour beaucoup de gens qui se questionneront sur la légitimité de tels élus.

Pour ces seuls inconvénients, on devrait sérieusement se questionner sur la pertinence d'une composante proportionnelle dans notre système électoral. Mais je traiterai ici d'une autre conséquence grave dont on parle peu. Dans son objectif louable de favoriser l'équité dans la représentation sous certains aspects, **la réforme proposée commet la grave erreur d'agrandir démesurément le territoire des circonscriptions non urbaines.** C'est là la conséquence inévitable de l'importante réduction du nombre de députés territoriaux. Ceci ne peut qu'éloigner le député des citoyens, bousculer les limites territoriales traditionnelles et désintéresser l'électeur de la participation électorale.

La démocratie, qu'on veut favoriser sur des points précis par des procédés techniques raffinés, n'en sera que moins bien servie dans le quotidien, particulièrement dans les circonscription rurales. En effet, non seulement la réforme conserve le principe du changement des frontières des circonscriptions au gré des variations de population, mais la nette réduction du nombre de députés territoriaux aura un effet multiplicateur sur les fluctuations territoriales.

Deux conséquences néfastes sont à prévoir :

- 1) Les dimensions accrues des circonscriptions et le constant changement de leurs limites nuira à l'identification de l'électeur à sa circonscription et défavorisera 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 augmentera le nombre des municipalités constitutives, la variété des populations, la complexité de l'économie locale. On chargera 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.

Avec ses 6 232 km carrés, la circonscription de Kamouraska-Témiscouata est plus vaste 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. Un coup d'œil sur la carte de la page suivante montre la disproportion géographique entre les deux. 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

La réforme proposée laisse donc 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. **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 sauf. 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.

On pourrait arrondir les pondérations aux 5 % près. 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 décrite dans l'avant-projet de loi, 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 satisferait 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.

D'autre part, comparé au système de représentation complexe proposé dans l'avant-projet de loi, un système à vote pondéré a les avantages suivants :

- * Il élimine la nécessité des districts et l'ajout de députés non territoriaux, ce qui est étranger à nos traditions. Chaque député est responsable de sa circonscription, comme actuellement.
- * Il élimine les exceptions prévues (Îles-de-la-Madeleine et Nunavik)
- * Il est plus simple à comprendre

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 ce que l'avant-projet de loi appelle une « communauté naturelle » (art. 167). 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 l'article 168, la variation de population entre elles est limitée à 15 % 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, 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. Qu'importe, en effet, si les régions ont plein de députés qui peuvent travailler à leur développement si elles n'ont pas le 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 ?

L'avant-projet de loi continue de cautionner le poids démographique de Montréal par un égal poids politique. Ce faisant, il 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 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.

La représentation des femmes et des minorités ethnoculturelles

Deux mots seulement sur cette question. Pour ce qui est des femmes, je crois que si on pouvait mettre en superposition un graphique du pourcentage de femmes étudiantes dans les universités et du pourcentage de femmes députées, on observerait que les courbes se suivent avec un certain décalage dans le temps. Maintenant que le pourcentage

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 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.

d'étudiantes universitaires au Québec a atteint la parité, on devrait déjà pouvoir prédire l'année où la parité sera atteinte à l'Assemblée nationale, et cela sans mesures particulières. Ceci n'empêche pas qu'on puisse favoriser la tendance par des mesures incitatives (touchant les dépenses électorales notamment), mais un système de quotas serait sans doute excessif et contre-productif. D'autre part, il est acquis que la proportionnelle ne fait rien de positif pour la représentation des femmes.

Pour ce qui est des minorités ethnoculturelles, on doit être très prudent. Aujourd'hui où le culturel est partout, jusqu'où s'arrêtera-t-on dans la dissection de la société en groupes ethnoculturels ? Veut-on un Québec de ghettos politiques ou une société où tous participent au bien commun et essaient de le définir ensemble ? La proportionnelle est un pas dangereux dans l'encouragement aux groupes minoritaires à se constituer en partis-ghettos pour faire avancer des dossiers qui devraient plutôt, pour le bien de la cohésion nationale, être pilotés dans les grands partis. Un des grands avantages du système actuel est que ceux-ci ont intérêt à s'ouvrir aux groupes minoritaires alors que sous un système proportionnel, il s'établirait un langage de sourds entre eux et les groupes formés en ghettos politiques.

Le poids politique des mécontents

La stabilité politique et l'efficacité gouvernementale sont des atouts précieux à conserver. Il est dangereux de donner aux mécontents du moment le cadeau d'un vote à 100 % d'efficacité pour gêner le prochain gouvernement. Ces mécontents et les marginaux politiques savent qu'il leur faut gagner des adhérents pour avoir un vote efficace. Entre-temps, ils ont un vote de contestation qui, s'il ne compte pas en nombre de députés, crée un impact politique certain quoique indirect, en relation avec le pourcentage du vote obtenu. Il faut de la patience pour arriver en politique et c'est normal. Donner trop de place aux gêneurs c'est les encourager à gêner.

La sauvegarde de la diversité culturelle du Québec

Aujourd'hui, on demande au Québec, au nom d'une démocratie que le Canada a souvent pratiqué contre lui, d'adopter un système de représentation étranger à ses traditions. N'est-il pas curieux que ce soit au moment même où ce système traditionnel de représentation, instauré et souvent manipulé par les Anglais dans le but de nous garder en minorité, pourrait enfin nous permettre d'atteindre la liberté, qu'on nous demande de le sacrifier pour un système totalement étranger ? Ses vertus sont-elles si grandes sur le plan de la promotion de l'individu qu'il vaille la peine de rejeter ce que le système actuel garantit à notre collectivité ?

À une époque où les petits pays se battent pour conserver leur identité et pour sauver de l'uniformité culturelle une planète malade de mondialisation, ce serait une fraude que de

passer, sous le couvert de la démocratie, un système qui nivellerait le Québec dans l'Amérique du Nord.

Conclusion

Les connaissances actuelles sur le scrutin proportionnel permettent de conclure qu'il :

- n'améliore pas la participation électorale,
- instaure au contraire dans le scrutin une complexité nuisible à la démocratie,
- gêne l'efficacité gouvernementale et engendre l'instabilité,
- diminue l'imputabilité des gouvernements et frustre le désir des électeurs de les sanctionner efficacement,
- ne favorise pas la représentation des femmes,
- pousse les minorités ethnoculturelles dans des partis-ghettos qui ne servent que les ambitieux parmi leurs élites,
- peut supprimer l'alternance au pouvoir,
- peut tuer toute ambition nationale du Québec, ce à quoi tient, et mordicus, une bonne partie de la population.

Alors, pourquoi veut-on autant instaurer un tel système ? Simplement parce que, sur papier, il semble favoriser la représentativité, par l'égalité statistique de chaque vote.

Comme le disait Claude Corbo dans son mémoire soumis à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec en novembre 2002, la représentativité, l'imputabilité et l'efficacité « sont également nécessaires pour le bien de la collectivité [...]. Rechercher trop avidement ou trop exclusivement l'un de ces biens risque de compromettre les deux autres. »

Le système actuel nous a bien servi jusqu'ici. Pourquoi rompre avec un mode de scrutin bien établi quand il ne suffirait qu'à améliorer sa performance sur certains points ? La solution d'un vote fractionnaire règle les problèmes de carte électorale et instaure entre les citoyens une égalité régionale qui fait gravement défaut. Elle nous fait faire un pas en avant sans rompre avec le connu et le contrôlable.

À tout événement, quel que soit le pas demandé à la population, il est essentiel qu'on la consulte par référendum à ce sujet.



Michel Hudon
 16, rue Boulet, C.P. 509, Saint-Pacôme G0L 3X0
 Tél. et télécopieur : (418) 852-1631
 michel.hudon@sympatico.ca