
La répartition des sièges aux États-Unis

James F. Fryman

Même si la répartition des sièges au Canada est une opération plus complexe qu'aux États-Unis, de nombreux parallèles peuvent être établis entre les deux pays. Dans la plupart des cas, par exemple, une nouvelle répartition aurait les mêmes répercussions dans les États américains que dans les provinces canadiennes. Les effets des changements démographiques sur la répartition sont également semblables dans les deux pays, sauf que le nombre de sièges à la Chambre des communes du Canada n'a pas été maintenu fixe pendant une longue période.

Dans le présent article, nous regarderons comment s'effectue la répartition des sièges aux États-Unis, nous analyserons ses rapports avec la redistribution de la population et nous dirons quelques mots de la redélimitation des circonscriptions électorales¹. Mais commençons par donner un bref aperçu du régime fédéral américain à l'intention de ceux de nos lecteurs qui le connaîtraient mal. Les États-Unis ont un régime tripartite. Les pouvoirs législatif et exécutif sont composés de membres élus, tandis que la judicature est nommée par le président et confirmée par le Congrès (le pouvoir législatif).

Le pouvoir exécutif est formé du président, élu tous les quatre ans et qui ne peut être réélu qu'une seule fois. Le président est élu indirectement au suffrage universel. L'élection présidentielle est dite indirecte parce qu'en fait c'est le Collège électoral qui élit officiellement le président, bien que chaque membre de ce collège soit élu au vote populaire. Le Collège comprend 535 membres. Chaque État a autant de membres au sein du collège électoral qu'il a de représentants au Congrès.

Le Congrès est formé du Sénat et de la Chambre des représentants. Bien que ces deux Chambres partagent de nombreuses fonctions et responsabilités, elles ont chacune des tâches exclusives. Le Sénat est seul responsable de la ratification des traités et de la confirmation des nominations faites par le président, tandis que la Chambre des représentants voit à la répartition des crédits. Tous les projets de loi, d'où qu'ils proviennent, doivent être approuvés par les deux Chambres du Congrès et par le président.

La Chambre des représentants compte 435 membres, qui chacun représentent une partie de la population et ont un mandat de deux ans. Le Sénat, pour sa part, compte 100 membres ayant un mandat de six ans, dont deux sont élus pour l'ensemble de chaque État. Tous les membres de la Chambre des représentants doivent se représenter devant l'électorat les années paires, tandis que les élections sénatoriales sont échelonnées de telle sorte que

le tiers des sénateurs doivent se représenter devant l'électorat tous les deux ans.

Les cinquante États ont un gouvernement calqué sur le régime fédéral. Ainsi, ils ont tous un gouverneur, un Sénat, et une Chambre des représentants à une exception près. Au niveau de l'État, il y a environ deux fois plus de représentants que de sénateurs.

La répartition des sièges entre les États

La première répartition des sièges à la Chambre des représentants remonte à la Convention constitutionnelle de 1788. La Constitution exigeait que les membres de la Chambre des représentants soient répartis également entre les États selon la population. Elle allouait un représentant à chacun des États et ensuite un nombre de représentants proportionnel à la population. Puisqu'il était essentiel de dénombrer la population pour effectuer cette répartition, la Constitution ordonnait qu'un recensement général soit mené dans les trois ans suivant la Convention constitutionnelle et par la suite à tous les dix ans. Le premier recensement eut lieu en 1790 et a été utilisé pour la répartition des 65 sièges de la première Chambre des représentants du Congrès américain.

Depuis 1790, cinq méthodes différentes de répartition ont été utilisées. Il y a d'abord eu la méthode dite du rapport fixe qui rejetait les fractions et qui a été utilisée de 1792 à 1832; deuxièmement, la méthode du rapport fixe avec fractions majeures qui n'a été utilisée qu'en 1842; troisièmement la méthode Vinton, utilisée de 1850 à 1901; quatrièmement la méthode des fractions majeures, utilisée de 1911 à 1929 et enfin la méthode des proportions égales, de 1941 à nos jours. Conformément aux exigences du Congrès, chacune de ces méthodes prévoyait un minimum d'un représentant par État. La méthode des proportions égales, actuellement en vigueur aux États-Unis, alloue un siège à chaque État et attribue ensuite à chacun d'eux une série de nombres prioritaires en divisant la population de l'État par la racine carrée de $n(n-1)$, où n est égal à deux, trois sièges, ou plus, réclamés à la Chambre. Les nombres prioritaires sont ensuite rangés par ordre et les premiers 385 reçoivent un siège à la Chambre². Ces sièges ajoutés aux cinquante attribués automatiquement par la Constitution, donnent 435 sièges à la Chambre américaine des représentants aujourd'hui.

Au fil des années, le nombre de personnes par représentant est passé de 30 000 en 1790 à 521 000 en 1980. Cependant, les représentants ne «représentent» pas tous exactement 521 000 citoyens. La représentativité, en effet, n'est pas la même pour tous les États, parce qu'il faut diviser la population de chacun d'entre eux par le nombre de sièges à la Chambre. La variation du nombre de citoyens représentés par un État par rapport à la

James F. Fryman est professeur adjoint au département de géographie de l'Université de l'Iowa du Nord.

moyenne américaine suit néanmoins une constante. En général, les États plus peuplés sont assez près de la moyenne de population représentée, tandis que les États moins peuplés s'écartent de part et d'autre de cette moyenne. Le rapport population/représentants par État, selon le recensement de 1980, variait d'un sommet de 652 717 au Dakota du Nord à un plancher de 401 851 en Alaska.

Tout en exigeant que la répartition des sièges à la Chambre des représentants soit égale entre les États, la Constitution ne précisait pas combien il y avait de sièges à pourvoir, ni comment l'attribution de ces sièges serait faite. C'est pourquoi, après chaque recensement, le Congrès devait adopter une loi sur la répartition des sièges qui fixait le nombre de sièges à la Chambre des représentants ainsi que le mode de répartition de ceux-ci. La première répartition de représentants a attribué 65 sièges à 13 colonies. Dans les décennies suivantes, le nombre de représentants a augmenté au rythme de la population et de l'admission de nouveaux États. Mais en 1911, le Congrès a fixé le nombre de sièges à 435, nombre qui est resté le même depuis, sauf pour une brève période de trois ans, entre 1959 et 1962, lorsqu'il fut temporairement porté à 437 pour permettre d'inclure l'Alaska et Hawaii.

Nouvelle répartition entre les États (1910-1980)

Si les cinquante États avaient tous la même population, croissant exactement au même rythme et qu'on n'enregistrait aucun déplacement disproportionné de la population d'un État vers un autre, il ne serait pas nécessaire de faire une nouvelle répartition. Mais une telle situation «idéale» n'existe pas. Plusieurs facteurs font varier la population d'un État, notamment le taux d'accroissement naturel (natalité par rapport aux décès), la migration des citoyens entre les États et l'immigration nette de l'étranger. Bien que le taux d'accroissement naturel soit à peu près le même dans tous les États, il est à la baisse depuis le début du siècle. L'immigration nette a également diminué depuis le début du siècle et s'est stabilisée par suite des contrôles gouvernementaux. Ces deux facteurs ayant en général été stables dans tous les États, la plupart des modifications exigeant une nouvelle répartition au cours de ce siècle sont attribuables à la migration entre États.

Au XX^e siècle, cette migration s'est faite en quatre grandes vagues, qui peuvent être représentées sur un graphique indiquant la décennie à laquelle chaque État a eu une représentation maximale³. La première et la plus importante vague de migration a été la migration vers l'Ouest.

En 1980, tous les États de l'Ouest avaient atteint leur représentation maximale. Une deuxième grande vague, celle de l'exode rural vers les villes, a atteint son sommet entre 1890 et 1920. Bon nombre des États ruraux du Midwest et du Sud ont enregistré leur représentation maximale en 1910, principalement à cause de cette migration vers des États plus urbanisés. Le mouvement des Américains noirs quittant le Sud constitue la troisième vague. Entre 1920 et 1960, environ 3,5 millions de Noirs sont venus s'installer dans les grands centres urbains du Centre-Nord et du Nord-Est des États-Unis. Cette migration des Noirs en provenance des États du Sud, accompagnée de l'exode rural, explique pourquoi les États du Sud avaient une représentation plus grande au début du siècle. La dernière vague est le mouvement de population vers les *sunbelt states*, c'est-à-dire les États du Sud plus l'Arizona, le Nouveau-Mexique et la Californie du Sud. Cette tendance, qui s'explique plus par les conditions climatiques que par les avantages économiques, est un phénomène plus récent et, bien qu'elle soit perceptible dans les États de l'Ouest, ainsi qu'en Louisiane et en Floride, elle n'apparaît pas dans les

États les plus au sud (Deep South), peut-être à cause de l'exode constant des Noirs.

Ces diverses migrations expliquent que la croissance de la population est inégale d'un État à l'autre par rapport à la moyenne américaine. Entre 1910 et 1980, la population des États-Unis a augmenté de 146 p. 100, tous les États enregistrant une certaine hausse en chiffres absolus. La croissance de la population pour chacun des États se situait entre un maximum de 1,231 p. 100 pour l'Arizona et un chiffre négatif maximal de 13 p. 100 pour le Dakota du Nord. Des États comme la Californie qui avaient un taux de croissance élevé et une importante population ont considérablement augmenté le nombre de leurs sièges à la Chambre. Mais l'Arizona, en raison de sa population relativement peu nombreuse, n'en a obtenu que quelques-uns de plus, même si elle a enregistré le plus fort taux de croissance parmi tous les États. Et des États comme la Louisiane et la Virginie, dont le taux de croissance est à peu près égal à la moyenne nationale, ont gardé le même nombre de sièges.

Quatre-vingt sept sièges de la Chambre ont changé d'État entre 1910 et 1980. Sept États seulement n'ont connu ni gain, ni perte nets de leurs sièges. Le plus grand nombre de sièges est allé aux États de l'Ouest, gain réalisé aux dépens des États du Midwest, du Nord-Est et du Sud. En tout, 17 États ont vu le nombre de leurs représentants augmenter, la Californie arrivant en tête avec 30 sièges de plus à la Chambre. La Floride et le Texas ont également vu le nombre de leurs représentants croître passablement, à savoir de 15 et de 9 sièges respectivement. Les États qui ont perdu des sièges sont plus nombreux que ceux qui en ont gagné. Bien que 27 États aient enregistré des pertes, la Pennsylvanie est celle qui en a perdu le plus, à savoir 13. La plus récente répartition des sièges aux États-Unis, celle de 1980, révèle des tendances semblables à celles des 70 dernières années.

Les répercussions d'une nouvelle répartition des sièges

Les mouvements démographiques des régions du Nord-Est et du Centre-Nord vers le Sud et l'Ouest ont d'importantes répercussions sur la vie de ces régions. Un changement de population peut en effet créer un bouleversement dans une collectivité. Tout gain ou toute perte démographique influe sur la population active, sur l'assiette fiscale et sur les principales institutions d'un groupe humain. Le nombre de représentants d'un État au Congrès a aussi plusieurs conséquences directes : a) la possibilité de faire adopter par le Congrès un programme ayant des retombées directes sur cet État ou sur la région, et la capacité de faire pression en ce sens; b) le nombre de voix au Collège électoral attribuées à chaque État et c) la redélimitation des circonscriptions électorales dans chaque État.

Bien que la répartition des crédits fédéraux entre les États dépende principalement des données démographiques, certains fonds sont alloués directement dans le cadre de programmes spéciaux conçus et adaptés par les membres de la Chambre des représentants. Les fonds destinés à des projets d'aménagement de conduites d'eau, soit l'irrigation ou la construction de barrages, par exemple, ont plus de chances de survivre à un vote de la Chambre avec une représentation plus forte des États de l'Ouest. De même, l'obtention d'un plus grand nombre de voix dans des débats comme ceux touchant la dépossession des terres fédérales dans l'Ouest au profit d'investisseurs privés pourrait se concrétiser par un plus grand nombre de sièges dans les États de l'Ouest. Le conflit Est-Ouest au sujet de l'allocation des fonds fédéraux comprend également l'aide fédérale aux villes. Un grand nombre de villes de l'Ouest ont besoin de fonds fédéraux pour

faire face à la croissance rapide de leur population, tandis que les villes de l'Est réclament une assistance fédérale pour pallier le déclin rapide de leur population⁴.

Les voix d'un État au Collège électoral sont déterminées par son nombre de sièges à la Chambre des représentants, plus deux voix pour chaque siège qu'il détient au Sénat. Au moment de la nouvelle répartition de 1980, 17 sièges ont changé d'État, entraînant un transfert possible maximal de 34 voix entre les partis politiques. Bien qu'aucune élection présidentielle depuis 1916 n'ait été décidée par une marge si étroite, il est possible que ce transfert devienne un facteur important dans une élection serrée.

Les transferts démographiques rendent également nécessaire la redélimitation des circonscriptions électorales de la Chambre des représentants au sein de chaque État. Cette opération varie cependant selon qu'un État n'a qu'à rajuster quelques limites pour tenir compte des transferts de population à l'intérieur de ses frontières, ou qu'il lui faut procéder à un rajustement majeur des limites des circonscriptions en raison d'une nouvelle répartition des sièges de la Chambre. Quelle que soit l'importance des changements survenus, le processus de redélimitation des circonscriptions est souvent très politisé. Dans 41 États, c'est l'assemblée législative qui établit un plan acceptable de redivision de l'État, tandis que dans les autres États c'est un Conseil de commissaires qui est chargé de créer des circonscriptions équitables. (Il faut noter, cependant, que dans six de ces derniers États les membres du Conseil sont des nominations politiques)⁵. Il arrive donc souvent que les assemblées établissent des circonscriptions favorables au parti au pouvoir, soit en plaçant deux fiefs bien connus dans la même circonscription ou en délimitant la circonscription de manière à favoriser le parti au pouvoir.

La formation des circonscriptions à la Chambre tient compte de certaines unités, telles les campagnes, les municipalités et les données de recensement, qui disposent de statistiques démographiques précises. La délimitation réelle d'une circonscription est aujourd'hui souvent remplacée par un programme informatisé. Mais les ordinateurs proposent des circonscriptions électorales aux frontières et dimensions étranges, de sorte que l'élément humain joue encore un rôle très important dans tout processus de redélimitation. Idéalement, les circonscriptions de membres du Congrès devraient être con-

tigues, compactes, équilibrées racialement et renfermer une population égale⁶. En ce moment, 29 États exigent la contiguïté et 22 la compacité. Dix-sept États exigent que la Cour suprême de l'État étudie le plan de redélimitation. Depuis l'affaire *Baker c. Carr* à la Cour suprême en 1962, tous les États sont tenus par la loi de maintenir un chiffre de population égal dans toutes les circonscriptions d'un État. Selon les interprétations judiciaires de la loi, une variation de 1 à 2 p. 100 seulement de la population une circonscription par rapport à la moyenne de l'État est permise.

Conclusion

Si les États américains, tout comme les provinces canadiennes, sont incapables de modifier directement le rythme de croissance de leur population ou les tendances de la migration, ils devraient par contre bien connaître les tendances qu'ont suivies les répartitions successives et être conscients de leurs répercussions éventuelles.

Aux États-Unis, le fait le plus important peut-être est que l'évolution de la représentation à la Chambre des représentants au cours des 70 dernières années a permis à l'Ouest et au Sud d'avoir une plus grande influence sur l'adoption des lois et peut-être même sur l'allocation des fonds fédéraux. De plus, ces régions auront un plus grand poids sur le vote aux élections présidentielles américaines.

Notes

¹Certaines parties de cet article ont paru antérieurement dans "National Reapportionment: Geographic Patterns and Implications for States", *State Government*, vol. 58, n° 3, automne 1983.

²Toutes les statistiques sur la répartition sont tirées de *The 1983-1984 Official Congressional Directory of the 98th Congress*, Éditeur officiel du gouvernement, Washington D.C., p. 438.

³Département du Commerce américain, Bureau du recensement, "Estimates of the Population of States 1970 to 1983", *Current Population Reports*, série P25, n 957, 1984.

⁴James L. Newman et Gordon E. Matzke, *Population Patterns, Dynamics and Prospects*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1984, p. 230.

⁵Richard L. Morrill, *Political Redistricting and Geographic Theory*, Association of American Geographers, Washington D.C., 1981.

⁶Morrill, *ibid.*, p. 137.