CSLE – 290M
C. G. – LOI ÉLECTORALE
Version révisée

Le projet de réforme du régime électoral québécois : gare aux effets pervers non anticipés ou mal évalués

Mémoire présenté par Pierre-Paul Sénéchal
Commission spéciale sur la Loi électorale

Lévis, 9 Février 2006

- Introduction : une solution enfin pour le citoyen de Val-d'Espoir?
- Les postulats qui militent en faveur de la proportionnelle reposent-ils sur des bases aussi solides que certains le prétendent?
- Par prudence, explorer des avenues moins risquées
- Conclusion

Introduction : une solution enfin pour le citoyen de Val-d'Espoir?

J'ai lu le guide d'information de la Commission, écouté des débats à la télévision et tenté d'analyser les enjeux de la réforme proposée.

J'ai entendu des témoignages d'experts jonglant avec des théories, des scénarios, des mécaniques aux allures un peu bizarres : «proportionnelle intégrale », « proportionnelle régionale », « vote unique transférable », « liste bloquée vs liste ouverte », « régions électorales plurinominales » vs « circonscriptions électorales uninominales ». Des concepts auxquels Le Soleil ou le Journal de Québec font rarement référence dans leurs pages.

Qu'en est-il résulté en fin d'exercice? Un certain malaise. Une impression de doute profond face à un débat que je trouve très complexe et qui suscite, à mon avis, plus de questions qu'il n'en résout. Suis-je un observateur suffisamment averti pour ainsi mettre en doute la pertinence des solutions proposées par l'avant-projet de loi? Je crois que oui. Non pas en raison du fait que j'ai suivi des cours en « science Po » ou que je participe intensément au débat politique depuis plus de quarante-cinq ans. Mais plutôt et essentiellement parce que, dans un grand effort d'empathie, j'ai tenté de me mettre dans la peau du citoyen de Val-d'Espoir, village perdu au fond de la Gaspésie. Ce citoyen est isolé, il est coupé de tout réseau d'influence, il voudrait qu'on se mette à l'écoute de ses problèmes. Il a perdu foi en la politique.

La participation à l'élection de 2003 s'établit à 70.4 %, alors qu'elle était à plus de 85 % en 1976. Que s'est-il passé? Certains électeurs se dérobent peu à peu à leur devoir civique. Notre citoyen de Val-d'Espoir est possiblement un de ceux-là. Qu'est-ce qui est à la base du «sentiment de désintéressement et du cynisme qui l'habite à l'égard de la classe politique? Est-ce réellement le mode actuel de scrutin qui entraîne une « distorsion dans la représentation », comme le suggère le Cahier d'information, page 7? Ou plutôt le sentiment d'incapacité chronique de pouvoir exercer une quelconque influence sur le développement et la destinée de son milieu?

J'ai hésité avant de me présenter ici. Je suis dans le doute. Je n'ai pas de solutions alternatives miracles à proposer. Existent-elles? **Il faut du temps et un savant amalgame de conditions pour réussir une démocratie électorale réelle et si peu de chose pour faire tourner la sauce.**

1. Les postulats qui militent en faveur de la proportionnelle sont-ils aussi solides qu'on le prétend?

A- Le système actuel étoufferait les courants politiques émergents

Oui, il faut en convenir, notre système électoral uninominal mène la vie dure aux petits partis émergents. La démonstration en a été maintes fois faite. Mais tout courant politique nouveau est-il pour autant inexorablement voué à la mort? Au Québec, le marché des idées et des programmes politiques est un marché libre. Les produits de base sont toujours en demande, les produits accessoires le sont moins en période difficile. L'histoire nous enseigne que lorsqu'un courant n'est pas factice ou fabriqué, lorsqu'il incarne des aspirations profondes et largement partagées, des ancrages se forgent, puis les obstacles systémiques, les barrières techniques imposées par notre régime, deviennent alors franchissables.

Seuls les courants qui, manifestement n'ont pas l'étoffe suffisante pour se donner de telles assises populaires vont faillir en cours de route. Est-ce à cause du système ou bien en raison de leur programme? **« Les partis politiques traduisent des forces sociales. Une réforme électorale ne peut engendrer elle-même des partis nouveaux » nous rappelle Maurice Duverger dans son « Introduction à la politique »**. **L'ajout d'une formule proportionnelle peut jouer en défaveur de la démocratie en donnant parfois à certains courants émergents une importance exagérée, une représentation durable à une poussée politique qui autrement pourrait s'avérer éphémère (idem).**

Au cours des dernières décennies, plusieurs courants politiques ont émergé au cœur du paysage politique québécois. Puis, ils ont soit disparu, soit été récupérés par les partis existants parce qu'incapables de faire leur place par eux-mêmes dans l'échiquier, en raison de leur marginalité au plan idéologique, ou bien, à l'opposé en raison de leur manque d'originalité (de trop nombreux emprunts aux programmes des deux partis dominants).

Qui peut faire la démonstration qu'il y a atteinte aux principes démocratiques du seul fait qu'un courant politique minoritaire ne s'exprime pas par sa voix propre, mais par l'entremise d'une faction à l'intérieur d'un parti existant qui lui, bénéficie d'assises plus larges pour les faire rayonner?

B- Notre mode de scrutin uninominal irait à l'encontre du principe sacré de l'égalité des votes

Le système uninominal en vigueur chez nous a pour effet indésirable de pouvoir porter au pouvoir un parti qui peut avoir récolté moins de voix que celui de l'opposition. Ce phénomène s'est produit à deux reprises au Québec : en 1966, puis plus récemment en 1998. On en conclut dans certains milieux que ce régime est inique et qu'il est peu respectueux de la volonté populaire majoritairement exprimée.

Le phénomène apparaît effectivement comme une aberration du système (qui se manifeste principalement avec l'entrée en scène d'un ou de tiers partis). Mais en définitive, peut-on entièrement imputer cette situation au seul mode de scrutin uninominal ou faut-il également questionner l'influence moins visible du découpage des circonscriptions électorales (qui accorde plus de poids de représentation à certaines régions)? La commission de la carte électorale doit bien sûr voir à l'atteinte d'un équilibre sur ce plan de la représentation populaire, mais de multiples considérations s'ajoutent et se sont toujours historiquement ajoutées à la variable parité numérique.

En matière de représentation parlementaire, équité ne peut se conjugue pas nécessairement avec parité. En vertu d'un tel principe d'égalité numérique, les Inuits du Québec ne pourraient jamais aspirer à obtenir un jour un représentant à l'Assemblée nationale. De même, une tranche de 1000 électeurs de l'Île des Sœurs habitant un méga-condo avec ses trois entrées de garage doivent-ils bénéficier du même ratio de représentation parlementaire qu'une tranche équivalente d'électeurs du comté de Bellechasse-Etchemins (30 villages répartis sur des milliers de kilomètres de chemins publics à administrer et à entretenir (plus que pour tout l'État du Vermont)?

Un pays, c'est un ensemble de citoyens oui, mais c'est aussi un territoire. En réalité, sans ses régions et leur peuplement, le Québec n'existerait pas. Une représentation qui se veut démocratique se doit d'être un compromis entre la représentation citoyenne et la représentation territoriale. Le fait que, de façon accidentelle, un parti qui obtient un appui sur la majorité du territoire n'ait pas également récolté une majorité absolue des voix, ne rend pas ce dernier inapte à gouverner ce territoire? Bien au contraire, le gouvernement qu'il forme conserve toute sa légitimité.

* * *

Comment les Américains composent avec cette vision des choses

Au Congrès américain, la Chambre des Représentants est formée de membres élus, chacun proportionnellement au nombre d'habitants, par contre le Sénat est formé de deux élus par État, quel que soit le nombre d'habitants. Les États les moins peuplés sont ainsi investis de la majorité, ils exercent une influence écrasante au Sénat et donc à la direction politique du pays. Il faut bien comprendre qu'en vertu de ce système, l'électeur de l'Alaska a plus de poids que l'électeur de New York. Théoriquement, ce n'est pas démocratique. Pourtant, cette particularité du système est communément acceptée par les Américains qui en ont fait un choix de Nation.

Pourquoi les régions du Québec, qui assurent le peuplement effectif du territoire national, ne pourraient-elles pas bénéficier d'une aménité, d'une reconnaissance ou d'une considération de ce genre?

* * *

C- Dans le système actuel, la minorité anglophone serait historiquement sous-représentée au niveau du pouvoir politique.

Selon une idée couramment exprimée en effet, le nombre de députés élus pour représenter la minorité anglophone du Québec, particulièrement dans le West Island, ne serait jamais en proportion avec le poids réel de cette dernière, réduisant ainsi la force de son expression et de son influence politique au Parlement et au gouvernement. Ce sentiment de sous-représentation est bien sûr plus cruellement vécu lorsque le parti d'allégeance historique de cette minorité se retrouve dans l'opposition (il est nul dans le cas d'un référendum). Le phénomène est historique, son apparition ne coïncide aucunement avec la polarisation du débat sur l'avenir du Québec qui sévit depuis plus de quatre décennies.

Mais à l'analyse, cette « distorsion » telle qu'on la qualifie dans le «Cahier d'information» de la Commission est-elle réellement imputable aux seuls effets pervers d'un régime de scrutin mal adapté ou plutôt au comportement électoral lui-même? L'introduction d'une réforme à la proportionnelle est-elle le moyen le plus indiqué pour réaliser les pondérations nécessaires? Doit-on modifier un régime électoral uniquement pour compenser les effets d'un comportement électoral manifestement trop homogène?

Il faut aussi admettre par ailleurs, que le poids ou l'influence d'une communauté régionale sur le pouvoir politique, de même que le rapport de force qu'elle peut se donner, se réalisent sur bien d'autres fronts que celui de la députation. Le rapport de force que peut exercer une communauté est en effet largement tributaire de son revenu moyen, de sa participation effective aux groupes d'intérêt les plus puissants de notre société, aux multiples réseaux que procurent les cercles du pouvoir économique et politique.

De quel poids politique bénéficient les citoyens de Val-d'Espoir comparé à celui qui loge sur le flanc du Mont Royal? Y a-t-il quelqu'un, un spécialiste de la science politique, qui pourrait proposer une « formule compensatoire mixte » pour égaliser les chances de ces gens de Val-d'Espoir avec celles des milieux les plus puissants de notre société?

2. Par prudence, explorer des avenues moins risquées

Ne pas sous-estimer les facteurs culturel, historique et géographique qui sont à la base de notre régime électoral depuis 1792.

Les motivations pour transformer un régime électoral ne peuvent faire référence qu'à des considérations d'ordre mathématique. La recherche ou la sauvegarde de l'équité ne pourront jamais s'appuyer que sur des critères scientifiques, parce qu'il sera toujours impossible pour la « science politique » d'en élaborer de façon fiable. Pour un peuple de sept millions d'habitants disséminés sur un très vaste territoire et qui, plus qu'ailleurs peut-être, ont développé le sens des petites communautés, le système actuel offre un avantage à ne pas sous-estimer et qui sera éliminé par la formule des candidats de

listes. Il permet cette chose inestimable : **une plus grande connaissance personnelle des candidats et la possibilité d'établir des relations plus étroites avec les électeurs**. Je partage assez facilement l'opinion de Maurice Duverger selon laquelle **la technique des candidats de liste (élaborée dans l'intimité des officines partisanes) empiète d'une certaine façon, sur la liberté de l'électeur**. Et il y a bien des chances que ce sentiment de perte de contrôle effectif sera ressenti de façon plus significative chez nous. Tâchons donc d'éviter de remplacer les effets indésirables d'un système par d'autres plus pervers.

Bien évaluer la compatibilité d'une greffe à saveur proportionnelle avec les autres organes de nos institutions (d'inspiration britannique).

Un régime électoral fait partie d'un tout au plan constitutionnel. On peut difficilement le traiter de façon isolée par rapport à d'autres composantes qui font les institutions politiques d'un pays. Tout changement d'importance doit se réaliser avec la plus grande prudence et surtout, avec l'adhésion de la majorité. Habituellement un changement majeur dans les institutions politiques commande plus qu'une simple discussion autour d'un projet de loi, il faut une consultation beaucoup plus formelle que celle déployée dans le cadre des travaux de cette Commission. Surtout, une modification fondamentale des institutions doit recueillir l'adhésion d'une majorité des citoyens, laquelle ne peut être officialisée que par référendum.

Adopter des mesures permettant de valoriser davantage les partis politiques émergents.

Une des récriminations les plus fréquemment soulevées à l'égard de notre régime électoral a trait aux difficultés pour les petits partis de franchir les barrières inhérentes au système uninominal. On peut agir sur deux plans pour leur venir en aide sans pour autant bouleverser les fondements de notre régime électoral.

- Faire participer aux travaux des commissions parlementaires, ainsi qu'aux missions de l'Assemblée nationale tout parti qui a recueilli au moins 5 % d'appuis lors de l'élection précédente, avec les budgets afférents.
- À l'Assemblée nationale, augmenter le temps d'intervention des élus des tiers partis, selon un ratio à déterminer.
- Modifier la Loi sur le financement des partis politiques afin d'y incorporer une disposition visant l'octroi d'un remboursement public au prorata des voix obtenues par ces partis (re. Récente réforme fédérale).

Conclusion

Il faut avoir œuvré dans l'administration publique pour être sensible aux **« effets pervers »** qu'engendre toute réforme administrative d'envergure. Il convient de leur prêter une grande attention justement parce que, c'est leur nature, ils sont difficiles à anticiper. On ne les voit apparaître qu'avec le temps.

Ajoutons à cette menace, le facteur **complexité** inhérent à tout régime proportionnel. Il pourrait entraîner non pas un regain d'intérêt des citoyens pour la politique, mais un repli.

Enfin, il y a **l'élément stabilité gouvernementale**. Probablement le plus important d'entre tous. Tous les premiers ministres du Québec s'entendent pour dire (en fin de carrière) qu'en raison de sa situation dans l'ensemble canadien et en Amérique du Nord, le Québec est très difficile à gouverner. Je souscris donc à la thèse du professeur Henri Brun à ce chapitre.