Marc André Bodet Le 5 février 2020

CI – 043M
C.P. – P.L. 39
Nouveau mode de scrutin

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS SUR LE PROJET DE LOI 39.

PAR MARC ANDRÉ BODET,
PROFESSEUR AGRÉGÉ EN SCIENCE POLITIQUE À L'UNIVERSITÉ LAVAL

Mot d'introduction

Je tiens à remercier tous les membres de la Commission des institutions pour leur invitation. J'espère que mes propos viendront nourrir votre réflexion et surtout qu'ils apporteront une contribution constructive aux discussions sur le sujet de la réforme du mode de scrutin.

Je considère que mon rôle comme universitaire est avant tout de présenter ma lecture de la littérature en science politique sur le sujet. Je m'y attarderai donc avec un souci constant de rigueur et de transparence. Comme vous le savez, la recherche scientifique n'avance pas à coup de consensus, bien au contraire. Il y a de vifs débats parmi mes collègues à propos des mécanismes et institutions permettant une juste représentation d'un corps politique.

Il est d'ailleurs important à mon avis de garder en tête que nos institutions démocratiques ne visent pas uniquement à représenter mécaniquement les préférences et les intérêts des citoyens qui composent la société québécoise. Au contraire, ces institutions doivent également assurer la protection et même la valorisation des opinions minoritaires, en plus d'assurer une représentation territoriale adéquate. C'est donc un compromis qui doit dépasser la simple formule consacrée « une personne, un vote ».

Je tiens également à réitérer que le Québec s'est doté d'institutions politiques de tradition britannique. L'Assemblée nationale est un parlement de style Westminster, qui fait vivre en son sein une culture politique… britannique. Pour faire vite, cette culture a une dimension normative (légitimité gouvernementale issue du Parlement, efficacité législative, reconnaissance d'une opposition officielle constituée, etc.) et organisationnelle (mode de scrutin majoritaire, représentation sur une base géographique, indépendance des tribunaux, etc.).

Les institutions démocratiques québécoises sont finalement assez proches de leurs sources du XIXe siècle, malgré les changements sociaux et économiques massifs qu'on a connu. On peut même dire que ces institutions, implantées parfois à contrecœur par le conquérant anglais, nous ont extrêmement bien servi.

Ceci étant dit, il y a toujours place à l'amélioration. Nos institutions ont évolué quand cela était nécessaire, parfois à la marge, parfois plus en profondeur. Mais l'intégrité du caractère Westminster de notre Assemblée nationale a toujours été préservée. On peut affirmer sans risque de créer la controverse que la modification de notre mode de scrutin comme le propose le projet de loi 39 est une transformation en profondeur. Je vais plus loin et j'affirme que cette intégrité est menacée.

Mes collègues politologues et le projet de loi 39

Malgré cette entrée en matière plutôt dramatique, je tiens à dire qu'il y a beaucoup de bons éléments dans la réforme proposée. Je comprends tout à fait l'enthousiasme de certains pour cette réforme pleine de modération qui cherche à réconcilier un désir exprimé par certains d'obtenir plus de proportionnalité, tout en s'assurant que la vigueur démographique de Montréal et ses banlieues ne viennent pas marginaliser encore plus les régions moins dynamiques sur ce plan. Je note également

que la proposition tente par un mécanisme tout de même compliqué de protéger notre vie électorale des extrémismes de tout acabit.

En ce sens, et dans un désir de participer pleinement au débat en cours, je reprends à mon compte certaines propositions de mes collègues politologues, soit les Prof. André Blais (UdeM) et Prof. Éric Montigny (U. Laval). Leurs propositions atténueraient les déficiences du mode de scrutin proposé par la loi 39. Je suis certain que plusieurs autres intervenants ont apporté des éléments pertinents. Je me concentre sur les interventions de mes deux collègues, car j'ai eu accès à leurs propositions suffisamment à l'avance.

Je répète juste une dernière fois que je considère notre mode de scrutin actuel bien supérieur à son alternative proposée dans le projet de loi. J'ajoute que je ne suis pas opposé par principe à une réforme. Mais s'il faut changer, il se fait plus simple et il se fait plus efficace.

Parmi les éléments présentés par mes collègues, je partage totalement la surprise (et peut-être même l'inquiétude) de mon collègue André Blais quant à la présence d'un **seuil national** de représentation à 10%. C'est à la fois inhabituel et propice à créer du mécontentement auprès d'une proportion significative de la population qui appuie des partis mineurs. En fait, il n'y a pas de justification crédible, à mon avis, qui permette de placer ce seuil au-delà de 5%. C'est en quelque sorte une norme internationale. Par contre, je considère que le maintien d'un seuil national plutôt que régional est une excellente idée. Il serait beaucoup trop facile pour des acteurs marginaux d'atteindre ce pourcentage dans certaines régions moins populeuses.

Je partage également la satisfaction de mon collègue André Blais quant à la présence d'un **mécanisme de proportionnalité modeste** qui diminue significativement mais n'élimine pas la possibilité d'un gouvernement sinon majoritaire, du moins unicentré (minoritaire à un parti). Le calcul mathématique pour y arriver est particulier, mais cela relève davantage de détails techniques sans grand intérêt pour l'électorat.

La **taille variable des régions** pose par contre problème. André Blais est très critique de cet aspect des choses. Il a raison de dire que les régions moins bien pourvues en termes de sièges de compensation profiteront moins du mécanisme qui insuffle de la proportionnalité dans la représentation. Les tiers partis qui réussiraient à passer le seuil du 10% (ou du 5%) risquent de se retrouver avec un caucus essentiellement montréalais ou du 450. Faut-il moins de régions? Je pense que oui. Éric Montigny note avec justesse que l'harmonisation des frontières administratives et électorales a du bon mais il illustre également les impacts réels de la création des régions actuelles sur la représentation. Une réflexion plus systématique s'impose.

Éric Montigny semble suggérer que **l'appui de l'opposition officielle** est possiblement essentiel pour permettre toute réforme du mode de scrutin. Je trouve ses arguments convaincants. Je suis conscient que cela accorde un pouvoir inhabituel à un parti spécifique. Pourtant, le statut de l'opposition officielle dans nos institutions rend ce privilège incontournable, même avec la tenue d'un référendum subséquent.

Je suis également en désaccord avec plusieurs arguments présentés par mes distingués collègues. Voici deux points particulièrement illustratifs. Premièrement, contrairement à André Blais, je considère qu'**un référendum est inutile** et surtout nocif pour notre vie démocratique. Qu'il y ait deux choix ou quatre (comme le proposerait André Blais), les règles du jeu électoral ne méritent pas cette attention. Le sujet est trop secondaire pour occuper l'espace publique de façon aussi conséquente. D'ailleurs, lors de l'importante réforme du financement des partis menée par le ministre Bernard Drainville (PQ), il ne fut jamais question de référendum. Pourtant, cette réforme

a eu des effets majeurs sur notre vie démocratique et sur les partis eux-mêmes. En fait, le référendum ne fera que polluer la campagne électorale qui, elle, mérite toute notre attention citoyenne. L'obligation de céder les rênes des camps pour et contre à des acteurs non-partisans est aussi compliquée. Qui a la légitimité pour occuper un tel leadership? Qu'arrivera-t-il aux élu(e)s et aux partis divisés sur la question? **L'accord des deux premiers partis à l'Assemblée et de 75% des députés me semble amplement suffisant**.

Deuxièmement, je me permets d'être moins catégorique que mon collègue Éric Montigny quant aux bienfaits des mesures coercitives pour assurer une **parité homme-femme** parmi la députation. Je connais bien les travaux sur la question et surtout ceux de Rosalie Readman cités par le professeur. Ma lecture de la littérature est que l'argent est un puissant acteur de changement des habitudes partisanes. J'y reviendrai. Mais je tiens aussi à dire que l'obligation de présenter des listes avec candidats et candidates en alternance aurait un effet positif sur la représentation des femmes.

Ma position sur le projet de loi 39

Je suis opposé à la proposition de réforme électorale présente dans le projet de loi 39. Je crois que cette réforme aurait des effets néfastes sur notre vie démocratique et que des ajustements moins drastiques à notre système électoral seraient davantage souhaitables.

Cette réforme n'aurait probablement pas d'effet sur la participation électorale. Les Néo-Zélandais avaient fondé beaucoup d'espoir sur une réforme du mode de scrutin dans les années 1990. Rien n'a réellement changé sous le nouveau système mixte proportionnel.

Cette réforme n'aurait probablement pas d'effet sur la satisfaction envers les institutions. Le cynisme des citoyens à travers le monde démocratique est une réalité qui transcende les règles du jeu électoral. L'insatisfaction a des causes politiques mais aussi sociales qui dépassent largement le mode de scrutin.

Cette réforme n'aurait probablement qu'un effet limité sur la proportion de votes tactiques (ou stratégiques) aux élections. De nombreux travaux empiriques ont montré que le vote tactique était effectivement moins présent quand les petits joueurs occupaient une place plus enviable (en proportionnel donc) mais que le vote tactique prenait alors d'autres formes. C'est dans la nature de l'humain de s'ajuster aux règles du jeu.

Cette réforme ne rapprocherait pas l'électeur québécois médian du positionnement du gouvernement en place. Les études sur le sujet (notamment mené par André Blais et moi-même) ont démontré que le mode de scrutin ne changeait rien dans cette congruence idéologique puisque les électeurs sont au centre idéologique, tout comme les gouvernements en régime parlementaire.

En quelques mots. La réforme du mode de scrutin vers la proportionnelle est une licorne politique. On y projette plein de belles intentions, mais au fond ce n'est qu'un mirage.

Par contre, cette réforme coûterait cher en termes de cohésion et de coopération intra-partis. Tous les partis gouvernementaux au Québec depuis la Confédération ont été ou sont des coalitions larges qui regroupent des progressistes, des conservateurs, des environnementalistes, des nationalistes, etc. Le Parti québécois, le Parti libéral et le Coalition avenir Québec sont tous des illustrations spectaculaires de coopération interne au gouvernement. Toutes les tendances sont alors représentées au Cabinet, tous les compromis sont possibles. Même Québec solidaire, idéologiquement plus homogène, n'aurait pas pu exister sans la cohésion et la coopération des forces de gauche forcées par les règles électorales. Dans une société labourée par le clivage

indépendantisme-fédéralisme, gauche-droite, et interculturalisme-multiculturalisme, les institutions doivent nourrir un désir de cohésion et de coopération à l'intérieur des partis, pas une compétition fragmentée et polarisée. Voulons-nous être pris dans des situations impossibles comme le vivent les Allemands, les Danois, les Autrichiens, les Norvégiens, etc.?

Finalement, comme je l'affirmais précédemment, nous sommes dans un système parlementaire de style britannique. Nous valorisons des gouvernements efficaces, des oppositions organisées qui poussent le gouvernement à mieux faire, des moyens de punir clairement les responsables politiques incompétents ou insatisfaisants. Il nous faut un mode de scrutin en conséquence. La réforme proposée ne remplit pas ce mandat. Il nous faut un mode de scrutin majoritaire.

Mes propositions d'ajustements institutionnels à la marge

Premièrement, l'Assemblée nationale contient, par rapport à la norme mondiale, un nombre insuffisant de représentants. Selon les recherches disponibles, le nombre de sièges d'une législature nationale doit être la racine cubique de sa population. **Le Québec pourrait donc avoir environ 200 sièges** dans son Assemblée sans problème. Plus de sièges signifierait plus de proportionnalité (c'est mathématique), moins de barrières à l'entrée pour les candidatures (un territoire plus petit avec une population plus restreinte), et un potentiel plus grand pour ses député(e)s désirant se spécialiser ou se concentrer sur un enjeu particulier.

Deuxièmement, je ne suis pas contre l'injection d'une petite dose de proportionnalité. Mais pourquoi ne pas simplement **ajouter entre une vingtaine et une trentaine de sièges (de liste) qui seraient distribués de façon à compenser** les partis ayant subi une distorsion forte entre leurs appuis en votes et en sièges. Un seuil minimum de 5% pourrait être fixé pour profiter de la compensation. Cela assurerait que les tiers partis profitent d'une députation conséquente sans déstabiliser le système en entier.

Finalement, il est temps de réfléchir à **une représentation réservée pour les peuples autochtones** du Québec. L'absence de ces communautés dans nos institutions démocratiques pose problème. La Nouvelle-Zélande s'est attaquée à cet enjeu lors de sa réforme des années 1990 avec succès. L'ajout de quelques sièges réservés serait souhaitable.

Mot de conclusion

En conclusion, je répète respectueusement mon opposition à la réforme proposée. Le projet de loi comporte des éléments intéressants et je salue le travail de réflexion effectué jusqu'ici. Je reconnais également la légitimité des insatisfactions exprimées par les tenants d'une réforme d'envergure de notre mode de scrutin. Pourtant, je demeure convaincu que nous avons plus à perdre qu'à gagner avec cette réforme. Ses fondements sont en dissonance avec notre culture parlementaire britannique. Ses conséquences peuvent être graves pour la paix sociale et pour la cohésion partisane au Québec. Finalement, il existe d'autres mécanismes moins radicaux pour ajuster nos institutions sans les dénaturer. Je réitère une dernière fois que je ne suis pas opposé à une réforme du mode de scrutin. Je crois simplement qu'un changement de cette nature doit se faire en harmonie avec notre culture politique et nos institutions parlementaires. Le vote alternatif à l'australienne serait une option plus intéressante, peut-être.

Je vous remercie encore une fois pour votre écoute. Je suis évidemment disponible pour répondre à vos questions.

Merci de votre attention.