Mémoire sur le projet de réforme du mode de scrutin

Jean Pierre Derriennic (27 janvier 2020)

J'ai étudié la science politique en France, où j'ai obtenu un doctorat dans cette discipline. J'ai travaillé comme chercheur à la Fondation Nationale des Sciences Politiques à Paris de 1966 à 1975. De 1975 à 2009 j'ai été professeur régulier au département de science politique de l'Université Laval. Depuis 2009, je continue à y donner deux cours par an comme professeur associé.

Depuis 1975 j'ai traité la question des modes de scrutin dans un de mes cours, donné un an sur deux. Mon premier article sur ce sujet a été publié en novembre 1997 dans la revue *Options politiques*. Il a été suivi de plusieurs autres articles sur ce sujet, que j'ai aussi abordé dans mes trois livres les plus récents, *Essai sur les injustices,* PUL, 2015 et 2018, *Un meilleur système électoral pour le Canada,* PUL, 2016, et *Les inégalités contre la démocratie,* PUL, 2019.

J'ai fait plusieurs conférences publiques sur les modes de scrutin et j'ai été entendu par la Commission de l'Assemblée Nationale sur la réforme électorale en novembre 2005, et par la commission de la Chambre des Communes en septembre 2016.

*

Dans ce mémoire je montrerai d'abord que le présent projet de loi est inutilement complexe, mais pourrait représenter un progrès par rapport au *statu quo*, si les principales erreurs de conception qui s'y trouvent sont corrigées. Dans la dernière section, je montrerai brièvement comment on aurait facilement pu éviter ces erreurs en faisant quelque chose de beaucoup plus simple et d'au moins aussi bon.

Les inégalités entre les électeurs selon la région où ils habitent

Un des points les plus critiqués du projet sera la règle qui réserve les sièges de région aux partis ayant obtenu au moins 10% des votes dans tout le Québec. C'est pourtant une bonne règle. Elle corrige un peu un des défauts du projet, celui de créer une inégalité entre les citoyens selon le lieu où ils habitent.

Les régions électorales adoptées par le projet sont les régions administratives. Pour obtenir un siège de région dans une région à 3 sièges (2 sièges de circonscription et un siège de région), un parti devra obtenir environ 25% des votes, chiffre qui peut varier selon le nombre de partis présentant des candidats dans cette région ; 4% pourront suffire à Montréal, qui aura 27 sièges comme aujourd'hui, ou 25 comme l'a calculé Louis Massicotte, et 5% en Montérégie, qui aura 23 ou 22 sièges. Cela crée une inégalité injustifiée entre les citoyens, qui auront un choix de partis beaucoup plus étendu ou très limité selon le lieu où ils habitent.

La règle des 10% réduit cette inégalité sans la supprimer, mais il aurait été préférable de créer des régions électorales ayant à peu près le même nombre de sièges. C'est ce que faisait le projet élaboré en 2005 à la demande du gouvernement libéral, projet qui sera modifié par le Directeur général des élections en 2007 avant d'être abandonné. Le projet de 2005 prévoyait

des «districts» élisant 5 députés dans le cadre desquels serait calculée la compensation. Celui de 2007 proposait de diviser les régions administratives les plus peuplées et de regrouper les moins peuplées pour faire des régions électorales élisant chacune environ 10 députés. Le deuxième projet aurait donc donné un résultat plus proportionnel que le premier, mais les deux avaient le mérite de créer beaucoup moins d'inégalités entre concitoyens que le projet qui est devant nous aujourd'hui.

La méthode de calcul pour attribuer les sièges de région

Dans un système mixte compensatoire, on détermine le total des sièges qui doivent revenir à un parti dans une région en tenant compte de ceux qu'il a déjà obtenus dans les circonscriptions. Voici comment le projet de loi décrit ce calcul (j'ai rajouté les caractères gras) :

> «379.1. Le directeur général des élections attribue le premier siège de région au candidat indépendant à l'obtention d'un siège de région ou au parti autorisé qui obtient le quotient le plus élevé, en divisant le nombre visé au paragraphe 1° par celui visé au paragraphe 2° :
>
> 1° dans le cas d'un candidat indépendant, le nombre total de votes en sa faveur ou, dans le cas d'un parti, le nombre total de votes en faveur de sa liste régionale;
>
> 2° dans le cas d'un candidat indépendant, le nombre 1 ou, dans le cas d'un parti, le résultat obtenu par l'addition du nombre 1 à **la moitié** du nombre de candidats de ce parti élus comme députés de circonscription pour cette région; toutefois, **si cette moitié comporte une décimale, celle-ci est arrondie à l'unité supérieure**.»

Voyons ce que cela peut donner dans une région à 5 sièges (3 de circonscription et 2 de région). Le parti A gagne 2 sièges de circonscription et 61 000 votes de région, le parti B gagne 1 siège de circonscription et 60 000 votes de région, le parti C n'a aucun siège et 40 000 votes de région. Le diviseur de C est 1; celui de A est 1+(2 divisé par 2) = 2 ; celui de B est 1+ (1 divisé par 2, donc 0,5 arrondi à 1) = 2. Le premier siège de région revient à C avec un quotient de 40 000, et le deuxième siège de région revient à A avec un quotient de 30 500, contre 30 000 pour B.

Le but d'un système compensatoire est de rendre le résultat final plus proportionnel entre les partis. Il serait donc logique que le deuxième siège de région aille à B, qui aurait ainsi le même nombre de sièges que A, puisqu'il a presque le même nombre de votes que lui. Ici, la méthode de calcul a l'effet inverse et donne un troisième siège à A. Cette anomalie apparaîtra chaque fois qu'un parti ayant un nombre impair de sièges sera en compétition avec un parti ayant un nombre pair de sièges.

Diviser par 2 le nombre de sièges de circonscription déjà obtenus par un parti pour déterminer ses droits à un ou des sièges de région peut correspondre à un objectif politique, celui de favoriser un peu les grands partis. Mais favoriser les partis qui obtiennent un nombre pair de sièges de circonscription par rapport à ceux qui en obtiennent un nombre impair ne correspond à aucun objectif compréhensible. Si on insiste pour continuer à diviser par 2, ce qui n'est probablement pas souhaitable, il faudra, au moins, garder les décimales dans les diviseurs servant à calculer les quotients.

Les candidats indépendants aux sièges de région

Le projet de loi prévoit en détails les règles applicables aux candidats indépendants. Ces règles auront des effets pervers évidents, qui pourront fausser complètement le mécanisme compensatoire.

Pour avoir droit aux sièges de région, un parti doit obtenir au moins 10% des votes dans tout le Québec. Cette règle ne peut pas s'appliquer aux candidats indépendants, sauf si elle a pour but de rendre leur élection impossible tout en faisant semblant de l'autoriser.

La règle des 10% ne s'appliquant pas aux indépendants, il sera plus facile d'être élu député de région pour un indépendant que pour un candidat de parti. À Montréal et en Montérégie, un candidat indépendant pourra être élu avec aussi peu que 4% ou 5% des votes, selon la façon dont les votes de région se répartiront entre les partis qui gagneront dans les circonscriptions. La règle des 10% est une bonne règle, entre autres raisons parce qu'elle a pour effet d'écarter les petits partis extrémistes. Ceux-ci comprendront très vite qu'il suffit de présenter un ou des candidats indépendants pour contourner cette règle dans les régions plus peuplées.

Les grands partis le comprendront aussi et seront tentés d'en profiter dans les régions moins peuplées. Par exemple, dans une région à deux circonscriptions et un siège régional, le parti A est capable de remporter les deux sièges de circonscription et 55% des votes de région. Le parti B, s'il a 35% des votes, remportera normalement le siège de région, puisque, en application de la méthode de calcul présentée plus haut, pour gagner ce siège le parti A devrait obtenir plus de 70% des votes. Mais, le parti A pourra ne présenter aucun candidat pour le siège de région et recommander à ses partisans de voter pour un indépendant, qui pourra être élu avec 40% des votes contre le candidat du parti B. Pour le parti A, cela fait un adversaire de moins et un député indépendant qui votera sans doute presque toujours comme lui à l'Assemblée. Les dirigeants des partis comprendront cela très vite.

Un système mixte compensatoire vise à corriger les déséquilibres entre le nombre de votes et le nombre de sièges obtenus par chaque parti. L'élection de candidats vraiment indépendants ne peut évidemment rien «compenser», et celle de candidats faussement indépendants peut servir à «surcompenser» certains partis de manière frauduleuse.

Un ou deux bulletins de vote

Dans le cadre d'un mode de scrutin mixte, on peut décider de donner à chaque électeur un seul vote ou deux. Dans le premier cas, les électeurs votent pour un candidat dans une circonscription uninominale, et leur vote est compté une deuxième fois en faveur du parti de ce candidat afin d'attribuer le ou les sièges compensatoires de région. Avec deux votes sur le même bulletin divisé en deux parties, l'électeur vote pour un candidat dans sa circonscription et pour un parti dans sa région ; il peut voter pour deux partis différents, ce qui est impossible avec un seul vote.

Les deux formules ont leurs avantages et leurs inconvénients, qu'il n'est pas nécessaire d'exposer ici. Les auteurs du projet de loi ont opté pour celle des deux votes, mais sur deux bulletins séparés et non sur le même bulletin divisé en deux parties. Cela ne donnera aucune possibilité supplémentaire de choix aux électeurs et ouvrira la porte aux manœuvres plus ou

moins frauduleuses décrites dans la section précédente : si les deux votes sont sur le même bulletin, il sera possible de constater qu'un candidat indépendant est en fait le candidat camouflé d'un parti ; avec deux bulletins, il sera plus facile de dissimuler cette manœuvre.

Les sièges vacants

Quand un député de circonscription meurt ou démissionne, on peut le remplacer en organisant une élection partielle. On ne peut pas le faire pour un député élu de manière proportionnelle, ce qui est le cas des députés de région. La solution à ce problème est de nommer député le candidat suivant sur la liste sur laquelle a été élu le député dont le siège est vacant, comme on le fait dans les pays où le mode de scrutin est proportionnel. Ce nouveau député ne sera pas «non élu» comme on le dit parfois. Il a obtenu à l'élection générale précédente le même nombre de votes que le député qu'il remplace puisqu'il était candidat sur la même liste, et ce sont ces votes qui font de lui un député légitime.

Que fait-on quand il n'y a personne sur la liste de candidats du député dont le siège est vacant ? Cela arrivera quand la liste de remplaçants potentiels a été épuisée par les démissions ou décès d'autres députés, ou quand dans une région à trois sièges la liste de candidats de région d'un parti ne comportait qu'un seul nom. À cette question, la réponse du projet de loi est inacceptable : le parti du député décédé ou démissionnaire nommera un citoyen de son choix pour occuper le siège vacant. Il s'agirait là effectivement d'un député non élu.

La solution à ce problème se trouve dans le projet de loi lui-même. Celui-ci prévoit le remplacement d'un député de région indépendant par le candidat qui, à l'élection générale, aurait été élu en application de la méthode de calcul si ce candidat indépendant n'était pas arrivé devant lui. Comme nous l'avons vu plus haut, il faut interdire les candidats indépendants aux sièges de région, mais il faut appliquer la procédure prévue dans leur cas aux sièges vacants des députés de partis qui n'ont aucun remplaçant possible du même parti.

Comment faire un système mixte compensatoire acceptable

On pourra rendre le projet de loi acceptable. Pour cela il faudrait :

1- diviser les régions administratives très peuplées et regrouper les régions administratives les moins peuplées, afin de créer des régions électorales élisant à peu près le même nombre de députés ;

2- corriger la méthode d'attribution des sièges de région : sans diviser par deux et sans arrondir à l'entier supérieur ;

3- interdire les candidats indépendants ;

4- donner à chaque électeur un seul bulletin de vote divisé en deux parties ;

5- modifier la méthode d'attribution des sièges vacants.

On obtiendrait ainsi un mode de scrutin qui permettrait une représentation de la population à l'Assemblée nationale bien meilleure qu'aujourd'hui, sans favoriser une augmentation excessive du nombre des partis et les risques d'instabilité politique qui pourraient en résulter.

Ce serait un progrès important par rapport au mode de scrutin uninominal que nous avons utilisé jusqu'à présent.

Faire une réforme plus simple : la représentation proportionnelle modérée

On peut réaliser un progrès au moins aussi grand, sans les complications d'un système mixte, en faisant ce que Vincent Lemieux appelait une «représentation proportionnelle modérée», c'est-à-dire appliquée dans des circonscriptions élisant de 3 à 5 députés.

L'attrait des modes de scrutin mixtes aux yeux de certains résulte de deux erreurs : la croyance que, parce qu'un système mixte réunit des aspects proportionnels et des aspects uninominaux, il est une forme «modérée» de proportionnelle, qui limite le danger d'instabilité politique résultant parfois de la représentation proportionnelle ; et l'idée que les circonscriptions uninominales sont indispensables au maintien d'un lien significatif entre les électeurs et les élus.

Le caractère modéré d'un système électoral proportionnel, qu'il soit mixte ou non, dépend seulement du nombre de sièges qui sont en jeu dans l'espace où est calculé le résultat. Dans une circonscription à 30 sièges, un parti peut avoir un élu avec 4% des votes ; dans une circonscription à 3 sièges, il faut en obtenir environ 25%, et les chances des petits partis sont alors à peu près nulles. Dans un système mixte compensatoire, l'existence de circonscriptions uninominales ne change pas, ou très peu, le résultat de ce calcul. Le système proposé dans le projet de loi sera assez modéré partout, sauf dans deux régions, Montréal et Montérégie, qui élisent 40% de tous les membres de l'Assemblée et où la règle des 10% aura effectivement l'effet de réduire le nombre des partis pouvant avoir des élus. Ailleurs le seuil d'éligibilité sera égal ou très supérieur à 10%, du fait du nombre de sièges disputés dans chaque région.

L'argument que les circonscriptions uninominales sont nécessaires pour maintenir un lien significatif entre les électeurs et les élus a, dans le cas d'un système mixte, des effets paradoxaux. Il conduit à la création de 80 circonscriptions uninominales qui seront 50% plus peuplées qu'aujourd'hui, et où ce lien serait donc affaibli, et de 45 sièges de députés pour lesquels il serait rompu.

Et la mise en place d'un système mixte crée pour les députés sortants une difficulté qui explique les réticences de beaucoup d'entre eux face à la réforme. Dans une région où ont été élus trois députés du même parti, il y aura, si on applique la réforme, deux sièges de circonscription et un siège de région. Deux députés sortants pourront être candidats dans une circonscription plus étendue que celle où ils ont été élus précédemment. Et le troisième député sortant pourra être candidat au siège de région, mais il sera dans une position très inconfortable : pour qu'il ait une chance d'être élu, il faudra qu'au moins un de ses collègues dans les circonscriptions soit battu ; c'est la logique du système compensatoire.

Si la même région était transformée en une circonscription à trois sièges attribués de manière proportionnelle, les trois députés sortants pourraient être candidats à la réélection dans le même espace qu'à l'élection précédente et avec tous les trois le même statut.

Une représentation proportionnelle modérée pourrait être mise en place en regroupant les circonscriptions actuelles pour faire soit 25 circonscriptions à cinq sièges, soit 41 circons-

criptions à trois sièges et deux circonscriptions uninominales pour les Îles de la Madeleine et Ungava.

La mise en place de la réforme serait plus simple et pourrait être faite plus rapidement. Regrouper par trois les circonscriptions qui existent aujourd'hui, sans modifier leurs limites, prendra beaucoup moins de temps et de travail que créer 78 nouvelles circonscriptions uninominales comme le prévoit le projet de loi. Le choix offert aux citoyens sera plus égal, puisque toutes les circonscriptions sauf deux auront le même nombre de sièges. On n'aura pas deux catégories de députés. Les électeurs auront un seul vote. Quand un député démissionnera, il y aura presque toujours un collègue ayant obtenu le même nombre de votes que lui sur la même liste pour le remplacer, puisqu'un parti ne gagnera presque jamais tous les sièges d'une circonscription. On pourra même autoriser les candidats indépendants ; ils n'auront pas plus de chances d'être élus qu'avec le système actuel, mais ils ne pourront pas être utilisés pour fausser le fonctionnement du système comme avec un mode de scrutin mixte.

Supposons, à titre d'exemple, que les trois circonscriptions de la région Abitibi-Témiscamingue soient regroupées pour former une circonscription à trois sièges attribués de façon proportionnelle. Avant l'élection, chaque parti présentera, comme aujourd'hui, trois candidats, mais sur une liste de parti au lieu de le faire dans trois circonscriptions voisines. Après l'élection, la région administrative aura, comme aujourd'hui, trois députés, qui ne seront ni plus rares ni plus inaccessibles qu'aujourd'hui pour les électeurs.

Mais cela fera une différence importante pour ces derniers. Aujourd'hui, celui qui veut faire une démarche auprès de «son» député n'en a qu'un, qui appartient soit à la majorité gouvernementale soit à l'opposition, ce qui peut faire une différence importante selon l'objet de la démarche. Comme il n'arrivera presque jamais qu'un parti remporte les trois sièges d'une circonscription, le citoyen aura presque toujours au moins un député de la majorité et au moins un député de l'opposition auquel il pourra s'adresser. Il est probable que nos concitoyens apprécieront beaucoup d'avoir ce choix s'il leur est offert.

Par conséquent, loin de dégrader la relation entre les électeurs et les élus, une représentation proportionnelle modérée pourrait au contraire avoir pour effet d'améliorer cette relation.

Ce mode de scrutin pourrait surtout améliorer considérablement la représentation de la population à l'Assemblée. En 2018, plus de la moitié des électeurs ont voté pour des candidats qui ont été battus, et tous les députés ont été élus en fait par 46,4% des votes valides. Cette proportion énorme de votes perdus est un des problèmes majeurs du mode de scrutin uninominal. Dans la région Abitibi-Témiscamingue que nous venons de prendre comme exemple, les trois députés élus en 2018 ont obtenu, à eux trois, à peine 36% des votes valides dans l'ensemble de la région. Si celle-ci avait été une circonscription à trois sièges attribués de manière proportionnelle, et si chaque électeur avait voté pour le même parti qu'en 2018, les trois députés auraient été élus par 80% des votes valides. La proportion de votes perdus tombe de plus de 60% à 20%. Si nous adoptions un mode de scrutin proportionnel dans des circonscriptions à trois sièges, la diminution du nombre des votes perdus ne serait pas aussi forte partout, mais elle serait très importante.

Cette amélioration de la représentation de la population par l'Assemblée, ne créerait aucun risque de multiplication des partis ni d'instabilité politique, puisque, pour avoir des

chances d'avoir un élu dans une circonscription un parti devrait obtenir environ 25% des votes dans celle-ci.

Il ne faut pas faire un système très proportionnel permettant à des petits partis politiques d'avoir chacun quelques élus dans une assemblée. Les raisons théoriques et historiques pour l'éviter sont très puissantes et connues depuis longtemps. Ceux qui pensent que c'est injuste envers les électeurs des petits partis ne devraient pas revendiquer une représentation proportionnelle extrême, mais le vote à préférences ordonnées, appelé parfois «préférentiel», «alternatif» ou «transférable». Celui-ci consiste à permettre à l'électeur d'indiquer non un choix unique en faveur d'un candidat ou d'une liste de parti, mais un ordre de préférences entre eux. C'est un mode de scrutin assez bien connu au Québec, puisqu'il a déjà été utilisé par des partis politiques pour choisir leur chef. Il existe sous des formes diverses pour élire des assemblées dans plusieurs pays dont l'Irlande et l'Australie.

Dans le cadre d'une représentation proportionnelle avec préférences ordonnées, l'électeur indiquerait un ordre de préférences entre des listes de candidats présentées par les partis. Les bulletins en faveur des partis qui obtiennent trop peu de premières préférences pour avoir le droit à un élu sont transférés selon les préférences suivantes indiquées sur les bulletins. Quand les partis restant en lice ont tous assez de votes pour obtenir au moins un élu, on répartit les sièges entre eux de manière proportionnelle.

Le vote à préférences ordonnées aurait deux avantages principaux.

Tous les électeurs pourraient voter sincèrement pour le parti qui est leur premier choix, sans craindre de gaspiller leur vote ou de favoriser la victoire du parti qu'ils détestent le plus, comme c'est très souvent le cas avec le scrutin uninominal. S'il indique un ordre de préférences complet, l'électeur est sûr que son vote finira par servir à l'élection de quelqu'un. Au lieu d'avoir une assemblée élue par 46% des électeurs qui ont voté, comme aujourd'hui, on pourra avoir une assemblée où les députés seront élus par 100% des votants (sauf quelques-uns, qui voteront en premier choix pour un petit parti et indiqueront un ordre de préférences incomplet).

Le deuxième avantage est d'améliorer beaucoup la situation des petits partis. Une proportionnelle modérée leur donne peu de chances d'avoir des élus, mais le vote à préférences ordonnées leur offre la possibilité de se faire entendre bien mieux qu'aujourd'hui.

Par exemple, au Québec comme au Canada, les partis écologistes obtiennent des résultats électoraux misérables, parce que la plupart des citoyens pour qui l'environnement est une préoccupation importante et qui aimeraient voter pour eux savent que dans presque toutes les circonscriptions c'est un vote gaspillé. Ils votent pour un autre parti, qui est en fait leur deuxième choix. Avec un vote à préférences ordonnées, le Parti vert du Québec, qui a eu 1,68% des votes en 2018, pourrait obtenir beaucoup plus de premières préférences, puisque celles-ci ne seraient plus des votes gaspillés : les électeurs sauraient que leur bulletin comptera de toute façon, puisqu'il pourra être transféré vers leur deuxième choix et éventuellement leurs choix suivants. Si le Parti vert obtient 10% ou 12% des premières préférences des électeurs, il n'obtiendra sans doute pas d'élus dans des circonscriptions à trois sièges. Mais il aura davantage de visibilité et de financement public. Et surtout, les autres partis sauront que cer-

tains de leurs députés ont été élus grâce aux deuxièmes préférences des électeurs des verts, et ils en tiendront compte dans leurs politiques pour tenter d'en bénéficier à la prochaine élection.

On peut tenter d'avoir une assemblée qui représente presque toute la population et tienne compte des préoccupations des électeurs des petits partis, en utilisant une représentation proportionnelle extrême, mais celle-ci risque de déstabiliser ou de paralyser les institutions politiques. On peut le faire au moins aussi bien, et sans nuire au fonctionnement des institutions, en utilisant une représentation proportionnelle modérée et un vote à préférences ordonnées.

On peut obtenir des résultats presque aussi bons avec un système mixte compensatoire, à condition que celui-ci soit bien conçu et tienne compte des cinq recommandations que j'ai faites plus haut. Un mode de scrutin proportionnel modéré sera toujours plus facile qu'un système mixte à comprendre, à expliquer à la population, à mettre en place et à faire fonctionner.

Annexe : Spécimens de bulletins de vote, pour deux variantes simples de la représentation proportionnelle modérée.

Spécimen de bulletin de vote pour une représentation proportionnelle modérée dans une circonscription à trois sièges où cinq partis présentent des candidats.



Parti A
Candidat A1
Candidat A2
Candidat A3

Parti B
Candidat B1
Candidat B2
Candidat B3

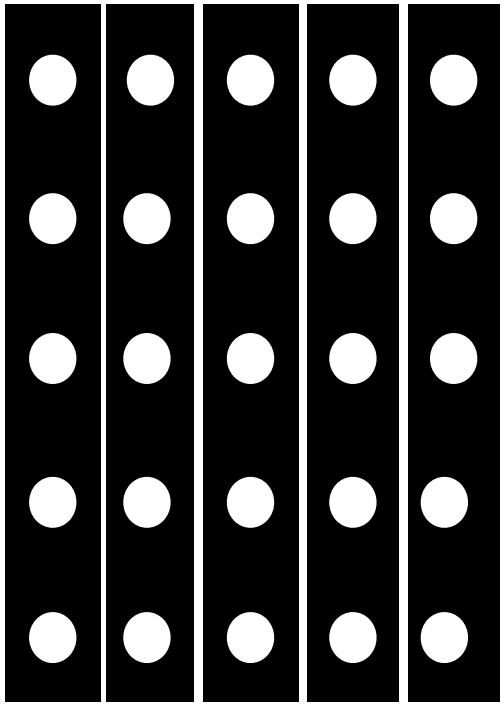
Parti C
Candidat C1
Candidat C2
Candidat C3

Parti D
Candidat D1
Candidat D2
Candidat D3

Parti E
Candidat E1
Candidat E2
Candidat E3

Faites une seule marque en face du parti pour lequel vous votez.

Spécimen de bulletin de vote pour une représentation proportionnelle modérée avec préférences ordonnées



Parti A
Candidat A1
Candidat A2
Candidat A3

Parti B
Candidat B1
Candidat B2
Candidat B3

Parti C
Candidat C1
Candidat C2
Candidat C3

Parti D
Candidat D1
Candidat D2
Candidat D3

Parti E
Candidat E1
Candidat E2
Candidat E3

Vous devez inscrire une seule marque dans chaque colonne pour indiquer le parti qui est votre premier choix, et ensuite quel est le parti qui est votre deuxième choix, troisième choix etc… Il n'est pas obligatoire de faire une marque dans toutes les colonnes, mais, pour être valide, un vote doit comporter une marque dans la première colonne.