CI – 002M
C.P. – P.L. 39
Nouveau mode
de scrutin

Mémoire présenté à la Commission des Institutions

de l'Assemblée nationale du Québec

Consultation particulière sur le projet de loi 39

Loi établissant un nouveau mode de scrutin

Louis Massicotte

Professeur titulaire retraité,

Département de science politique de l'Université Laval

Janvier 2020

Je remercie l'Assemblée nationale pour l'invitation qu'elle m'a adressée. Un déplacement international prévu de longue date m'empêche d'être présent devant la Commission à la date qui m'a été indiquée. J'ai néanmoins préparé un mémoire destiné à alimenter vos délibérations.

Professeur titulaire de science politique, retraité depuis peu, je suis ce dossier depuis les années 70. J'ai publié en 1985 un livre sur la réforme de la carte électorale. Mes articles sur les modes de scrutin ont été publiés dans des revues professionnelles internationales. S'y ajoutent plusieurs chapitres publiés dans des ouvrages collectifs transnationaux (voir annexe). J'ai été secrétaire du comité de recherche de l'Association internationale de science politique sur les systèmes électoraux. A ces activités de recherche s'est ajouté le travail que j'ai effectué en 2003-2005 pour le compte du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques. J'ai été invité à participer en 2018 à un symposium d'experts tenu à Vancouver en prévision du référendum tenu en Colombie Britannique. J'ai suivi de près le cheminement du processus dont le projet de loi 39 est issu.

Introduction

La représentation proportionnelle est fondée sur le postulat théorique que tous les votes doivent peser du même poids, indépendamment du lieu de résidence ou du parti pour lequel il a été émis. C'est donc à cette aune que je vais examiner le texte qui vous a été renvoyé, puisqu'il était question au départ d'un « mode de scrutin proportionnel mixte compensatoire ».

Dans le projet de loi 39, cet idéal a été dévoyé d'une façon tellement systématique que le modèle proposé ne peut être considéré comme un système proportionnel. Le gouvernement actuel s'est d'ailleurs abstenu, dans son projet de loi, de le qualifier ainsi.

N'étant pas moi-même, et n'ayant jamais été, un proportionnaliste à tous crins, j'ai inspiré par le passé un mode de scrutin mixte compensatoire qui constituait le moins proportionnel de tous les modèles élaborés au Canada

à l'époque. Les distorsions qu'il aurait engendrées demeuraient cependant inférieures à celles produites par le modèle à l'étude.

J'estime que les dérogations au principe de proportionnalité contenues dans le projet, tant sur le plan territorial que partisan, sont trop nombreuses et importantes. En clair, le projet réduirait les distorsions affectant les partis politiques, mais il aggraverait celles qui résultent du lieu de résidence.

Recul du principe de l'égalité du vote selon le lieu de résidence

Ceux qui affirment que le projet de loi « maintient le poids politique des régions » sont dans l'erreur. Cette formulation signifiait en pratique que serait préservée la surreprésentation dont jouissent actuellement certaines régions rurales et éloignées. Mais le projet de loi va plus loin que cela.

Réduction substantielle du poids politique de l'île de Montréal. Sans la moindre justification, il réduirait de façon importante (de 11%) le poids politique de l'île de Montréal, qui perdrait trois députés. Que cette amputation ait été cachée au public lors de la présentation du projet indique que les auteurs du projet ont un sens aigu des relations publiques. Que la région qui en est victime soit une terre de mission pour le parti qui a proposé la réforme a, en revanche, quelque chose de scabreux.

Accentuation prévisible des inégalités de population entre les circonscriptions. Le projet ouvre en plus la voie à une aggravation des inégalités de population entre les futures circonscriptions. En effet, pour la première fois depuis les années 70, la refonte du découpage ne se fera plus sur la base d'une moyenne provinciale. Elle sera effectuée distinctement au sein de chaque région, sur la base de la moyenne régionale. Dans les régions où un découpage devra être effectué (et même en excluant la Gaspésie), ces moyennes varieront de 57,000 à 83,600 électeurs. De plus, l'écart traditionnel de 25% sera désormais permis *par rapport à chacune de ces moyennes*. Dans l'hypothèse où la Commission s'en prévaudrait à plein, une circonscription pourrait théoriquement compter aussi peu que 42,700 électeurs et ou un nombre aussi élevé que 104,500. Pour fins de

comparaison, les écarts équivalents vont actuellement de 37,000 à 61,700. La table est mise, si on n'y prend garde, pour une augmentation massive des inégalités de population entre les circonscriptions du Québec, à moins que l'écart maximum permis ne soit réduit sensiblement. J'accorde beaucoup d'importance à cette dimension non seulement parce qu'elle a été escamotée dans le débat public, mais parce qu'elle me paraît, hélas, la partie du projet qui a peut-être le plus de chances de survivre à son éventuel échec.

Les inégalités de représentation affectant les partis politiques

Sur le point qui constitue son objet principal, celui de l'attribution des sièges aux partis, le projet de loi applique toutes les recettes techniques couramment utilisées dans le monde afin de permettre aux partis les plus forts d'obtenir une certaine prime majoritaire, tout en y ajoutant une invention de son cru. Certaines de ces techniques relèvent du simple bon sens et me semblent acceptables. D'autres non.

Compensation au sein de chaque région. Par exemple, la répartition des sièges sera effectuée distinctement dans chaque région. L'autre approche, lourdement qualifiée de « compensation nationale avec redistribution régionale et listes régionales », implique que le nombre de sièges compensatoires de chaque région puisse varier de façon imprévisible d'une élection à l'autre en fonction du taux de participation électorale dans chaque région. Ceux qui maintiennent que l'on peut éviter cette conséquence indésirable sans créer d'autres problèmes sérieux n'en ont jamais fait la preuve et sont contredits non seulement par mon document de travail de 2004 mais par les calculs figurant dans l'avis du DGE de 2007. Le gouvernement a bien fait d'écarter cette hypothèse.

Überhang et Ausgleich. Même si le principe proportionnel en souffre, il est également justifié, au cas où le nombre de circonscriptions remportées par un parti dépasserait le nombre de sièges qui lui reviendrait proportionnellement, de ne pas augmenter le nombre de députés en conséquence. Le perfectionnisme mathématique qui a conduit les Allemands à gonfler fréquemment, de façon temporaire, la taille de leurs

parlements fédéral et provinciaux en cas de dépassement par un parti de sa quote-part (sièges en surnombre, ou *Überhang*), et par la suite à ajouter des sièges supplémentaires aux partis pénalisés par de tels dépassements (sièges de compensation, ou *Ausgleich*), a entrainé des conséquences délirantes. Le Bundestag compte actuellement 709 députés au lieu de 598 parce qu'aux dernières élections, il a fallu ajouter 62 *Ausgleich* pour réparer les dégâts causés par 49 *Überhang*! Des projections fondées sur des sondages récents envisagent un Parlement de 775 députés. A l'instar du Royaume-Uni, tous les projets de système mixte compensatoire proposés au Canada, incluant celui-ci, ont sagement éliminé cette possibilité.

Une proportionnelle à deux vitesses. Le choix des régions administratives comme cadre de la compensation se défend à première vue dans la mesure où dans la plupart des proportionnelles existantes, le découpage électoral est calqué sur des découpages administratifs stables. Dans notre contexte, avec 125 sièges, ce choix a cependant deux conséquences. Vu les énormes inégalités démographiques entre régions, pas moins de onze régions compteraient six sièges ou moins, ce qui aura pour effet d'y réduire sensiblement les chances des petits partis. Par contre, l'île de Montréal, au mépris de son évident pluralisme interne, constituerait une seule région de 24 sièges, où les distorsions seront beaucoup plus faibles. On est donc en présence d'une proportionnelle à deux vitesses modulée en fonction du lieu de résidence. Vu les variations du vote en faveur du parti gouvernemental (17% à Montréal, 42% dans le reste du Québec), ce choix autorise des interprétations pas nécessairement bienveillantes.

Le seuil de 10%. Il est également justifiable à mes yeux de limiter la prolifération des partis au parlement en conditionnant l'obtention de sièges compensatoires à l'obtention d'un minimum de suffrages, ce qu'on appelle couramment un « seuil ». Celui que propose le projet, à 10% des voix dans l'ensemble du Québec, me paraît exorbitant. Presque partout ailleurs on ne dépasse pas 5%. Il faut bien comprendre en plus que si plusieurs partis ratent de peu le seuil, comme ce fut le cas en Allemagne en 2013, le nombre d'électeurs privés de représentation (autre que les députés qu'ils peuvent avoir fait élire dans les circonscriptions) peut atteindre des niveaux bien plus élevés (6,8 millions de voix, ou 15,7% du total dans le cas cité plus

haut). Un seuil est justifiable, mais on ne devrait pas à mon avis dépasser 5%.

La prime au vainqueur. Dans le but transparent de favoriser les partis les plus forts, le gouvernement a retenu la formule D'Hondt pour l'attribution des sièges de région - je n'ai pas d'objection - mais a inventé une modalité de calcul inédite communément qualifiée de « prime au vainqueur ». L'astuce consiste à attribuer un siège de liste non pas en fonction du nombre de sièges de circonscription effectivement remportés par un parti, mais de la moitié de ce nombre, ce qui a pour effet de gonfler ses quotients par rapport à ceux de ses concurrents. On accroît ses chances de remporter des sièges de région en minimisant de façon fictive l'ampleur du succès qu'il a obtenu dans les circonscriptions. Cet artifice n'a aucun impact sur le chiffre du quotient d'un parti qui n'a obtenu aucune circonscription, ou qui n'en a obtenu qu'une seule. A compter de deux sièges de circonscription remportés, le quotient sera plus élevé. Sans équivalent dans toutes les juridictions utilisant un système mixte compensatoire, cette trouvaille comptable constitue l'élément le plus créatif du projet. Je me bornerai à souhaiter à son auteur de conserver l'anonymat.

Conséquences de la prime au vainqueur. Selon une simulation qui a été portée à mon attention, cette disposition aurait fait une différence dans pas moins de six régions en 2018, procurant à un parti un bénéfice net de quatre sièges et infligeant à un autre une perte de même ampleur. Deux autres partis enregistrent respectivement un gain, et une perte, de deux sièges. Comme deux sièges ainsi obtenus sont allés à un parti qui siège actuellement dans l'opposition, la contribution de cette astuce à la stabilité gouvernementale est moins forte qu'on le pense. Si l'objectif est plutôt de sécuriser davantage les députés en fonction, quel que soit leur parti, l'objectif est atteint. Quoi qu'il en soit, il est impératif que les effets de cette modalité soient testés sur d'autres scénarios que celui de la dernière élection afin d'en mieux saisir les conséquences.

Sur le plan des principes, cette prime me paraît injustifiable. Les sièges compensatoires ont pour justification essentielle de réduire les distorsions au sein de chaque région, non de sécuriser la carrière des députés du parti

qui y domine actuellement ou d'y créer artificiellement une cohésion qui n'existe pas. Sur le plan pratique, elle me paraît difficile à comprendre pour le commun des mortels, et encore plus difficile à lui vendre.

Le rejet de la double candidature

Le projet se démarque de tous les systèmes mixtes compensatoires existants en interdisant aux candidats de postuler simultanément un siège de circonscription et un siège de liste. Je crois personnellement que la double candidature est essentielle au bon fonctionnement d'un tel système. Elle évite en effet que les candidats de liste aient intérêt à ce que leur parti ait le moins de succès possible au niveau des circonscriptions, puisque leurs propres chances d'élection dépendraient de la défaite de leurs congénères dans celles-ci. Elle évite aux candidats des choix déchirants à la veille d'une élection : si la victoire est probable, mieux vaut opter pour une circonscription. Sinon, vivement la liste! On imagine les effets sur la cohésion des partis. Un mauvais calcul ou un retournement subit de la faveur populaire, toujours possible en campagne électorale, peut entrainer pour un parti la perte de plusieurs de ses meilleurs candidats. Ce sont des considérations bien pratiques comme celles-là, appuyés par plusieurs exemples concrets, qui ont abouti en Allemagne et en Nouvelle-Zélande à généraliser la double candidature. Portés à bouder la double candidature à l'époque où ils dominaient la scène politique, les travaillistes écossais ont réalisé leur erreur après leurs défaites de 2007 et de 2011, et y ont eu largement recours en 2016.

Les arguments avancés à l'encontre de la double candidature révèlent un état d'esprit pour le moins troublant. Ainsi, un candidat « rejeté par le peuple » entrerait au parlement « par la porte d'en arrière », comme si un élu de liste était un élu au rabais, comme si la performance de son parti ne rendait pas son élection légitime de plein droit. Si telle est la mentalité qui prévaut, on peut se demander à quoi bon remplacer 45 députés de circonscription par autant d'élus régionaux.

Le remplacement des députés de région

Je réitère ici, en le complétant, un écrit antérieur (Le Devoir, 4 décembre 2019). Pas moins de quatre régions compteront un seul siège de liste, et la seule simulation détaillée que j'ai vue suggère que dans deux autres régions le parti le plus fort aurait remporté en 2018 tous les sièges de région à pourvoir. Dans tous ces cas, pas si « exceptionnels » que ça, un sérieux problème surgira lorsque viendra le temps de combler les vacances survenues en cours de mandat.

Le projet de loi pose en effet deux règles inédites dont les implications ne semblent pas avoir été pleinement réalisées. Tout d'abord, il est interdit à un parti de présenter plus de candidats de liste qu'il n'y a de sièges à pourvoir. Nulle part ailleurs n'existe une limite aussi draconienne. Que va-t-il arriver en effet en cas de vacance?

Là, le projet de loi devient presque hallucinant : La liste de candidats étant « épuisée », le parti *nommera* pour lui succéder « un électeur (…) pourvu qu'il ne soit pas inéligible »! A ma connaissance, il est pratiquement sans exemple dans une démocratie évoluée comme la nôtre qu'un individu puisse devenir député sans même avoir été candidat. Au moment où les adversaires de la proportionnelle, de façon peu honnête, nous assurent que tout élu de liste sera un député « nommé », le gouvernement semble faire tout son possible pour leur donner raison.

Le projet de loi serait grandement amélioré si, comme partout ailleurs, les partis pouvaient présenter une liste comptant plus de noms que de sièges de région à pourvoir. En cas d'épuisement de la liste, le siège ne serait tout simplement pas pourvu. Peu de partis courront un tel risque.

Le rôle des députés régionaux

Il est décevant qu'aucune réflexion fouillée n'ait été offerte par le gouvernement quant au rôle des députés régionaux. On sait simplement qu'ils auront un bureau local comme leurs collègues de circonscription. Il serait opportun de spécifier dans la Loi sur l'Assemblée nationale que les députés ont des droits et privilèges égaux, quel que soit leur mode d'élection. Toute spécialisation excessive conduira à la création de deux

classes de députés, et les élus de liste, à 36% du total, risqueraient de devenir ce qu'ils sont actuellement au pays de Galles, des députés de deuxième ordre physiquement parqués à l'arrière-ban et pratiquement exclus du Cabinet.

Conclusion

Le projet tente visiblement de réaliser un compromis entre les forces favorables au statu quo et les aspirations réformatrices contenues dans l'entente de mai 2018. Le caractère très vague de celle-ci donnait au gouvernement une latitude très grande dont il s'est prévalu, à mon avis un peu trop, pour tenter de rassurer les partisans du système actuel. Je crains fort que dans son état actuel, le modèle proposé par le projet de loi 39 ne satisfasse ni les uns, ni les autres. On devrait s'aviser que, si jamais ce modèle était soumis à référendum, il faudra bien trouver quelqu'un, en 2022, pour le défendre…

ANNEXE : LISTE DES PUBLICATIONS DE L'AUTEUR

SUR LES MODE DE SCRUTIN ET LE DÉCOUPAGE ÉLECTORAL

Document de travail

LOUIS MASSICOTTE, La révision du mode de scrutin. A la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec , document de travail rédigé pour le compte du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques du Québec, Gouvernement du Québec, décembre 2004, 2 volumes.

Livres

Louis MASSICOTTE, André BLAIS et Antoine YOSHINAKA, Establishing the Rules of the Game. Election Laws in Democracies, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

Louis MASSICOTTE et André BERNARD, Le scrutin au Québec: un miroir déformant, Montréal, Hurtubise HMH, 1985.

Chapitres de livre

Louis MASSICOTTE, « Electoral Systems in Context : Canada », p. 741-762 dans Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen et Matthew S. Shugart (eds.), The Oxford Handbook of Electoral Systems, Oxford, Oxford University Press, 2018.

Louis MASSICOTTE, « Roll back! The Conservatives Rewrite Election Laws, 2006-2015", pp. 163-194 in Jon H. Pammett and Christopher Dornan (eds.), The Canadian federal Election of 2015, Toronto, Dundurn, 2016.

Louis MASSICOTTE, « Mixed Electoral Systems », p. 99-117 dans Josep M. Colomer (dir.) Personal Representation: The neglected dimension of electoral systems, Colchester, ECPR Press, 2011.

Louis MASSICOTTE, « « Electoral Reform in Canada », pp. 112-139 dans André Blais (dir.), To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform, Oxford, Oxford University Press, 2008.

Louis MASSICOTTE, "Electoral Legislation since 1997: Parliament regains the Initiative", pp.1 96-210 dans Jon H. Pammett et Christopher Dornan (eds.), The Canadian General Election of 2006, Toronto, Dundurn, 2006.

Louis MASSICOTTE, « Changing the Canadian Electoral System », in Paul Howe, Richard Johnston et André Blais (dir.), Strengthening Canadian Democracy, Montréal, Institut de Recherches en Politiques Publiques, 2005, pp. 65-98.

Louis MASSICOTTE, « That Bleak? Fathoming the Consequences of Proportional Representation in Canada », in Henry Milner (ed.), Steps Toward Making Every Vote Count. Electoral System Reform in Canada and its Provinces, Peterborough, Broadview Press, 2004, pp. 65-84.

Louis MASSICOTTE, « La réforme des institutions démocratiques », dans Robert Bernier (dir.), L'État Québécois au XXIe siècle, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2004, pp. 383-401.

Louis MASSICOTTE, « Canada. Sticking to First-Past-the-Post, for the Time Being », in Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), The Politics of Electoral Systems, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Louis MASSICOTTE (avec André BLAIS), « La réforme électorale : profil d'un mode de scrutin mixte approprié au Québec », dans Jean Crête (dir.), Hommage à Vincent Lemieux. La science politique au Québec. Le dernier des maîtres fondateurs, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003, p. 247-269.

Louis MASSICOTTE (avec André BLAIS), "Electoral Systems", in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi et Pippa Norris (eds.), Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting, London, Sage Publications, 2002: p. 40-69.

Louis MASSICOTTE, "Electoral Reform in the Charter Era", in Alan FRIZZELL et Jon H. PAMMETT (eds.), The Canadian General Election of 1997, Toronto, Dundurn Press, 1997, p. 167-191.

Louis MASSICOTTE (avec André BLAIS), "Electoral Systems", in Richard G. Niemi, Pippa Norris and Lawrence LeDuc (eds.), Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective, Thousand Oaks (Cal.), Sage Publications, 1996: p. 49-81.

Louis MASSICOTTE, "Éclipse et retour du gerrymander linguistique québécois", dans Alain-G. Gagnon et Alain Noël (dir.), L'Espace québécois, Montréal, Québec/Amérique, 1995: p. 227-244.

Articles avec comité de lecture publiés dans des revues scientifiques et professionnelles

Louis MASSICOTTE, "Les systèmes électoraux dans les pays démocratiques", L'Actualité économique, vol. 93, nos 1-2, mars-juin 2017, p. 1-23.

Louis MASSICOTTE, "Les citoyens contre les partis? Le nouveau système électoral de Hambourg à l'épreuve des élections de 2008 », Politique et Sociétés, vol. 28 no 2, 2009, p. 157-169.

Louis MASSICOTTE, "Towards a Mixed-Member Proportional System for Québec?", Representation, Vol. 43 no 4, 2007, p. 251-270.

Louis MASSICOTTE, « La réforme du mode de scrutin : l'unanimité des partis est-elle indispensable? », Éthique publique, vol. 7 no 1, 2005, p. 38-47.

Louis MASSICOTTE, « To Create or to Copy? Electoral Systems in the German Länder », German Politics, vol. 12 no 1, 2003, p. 1-22.

Louis MASSICOTTE (avec ANDRÉ BLAIS), "Mixed Electoral Systems. A Conceptual and Empirical Survey", Electoral Studies, vol. 18 no 3, 1999, p. 341-366.

Louis MASSICOTTE (avec André BLAIS), "Electoral formulas: A macroscopic perspective", European Journal of Political Research, vol. 32, 1997, p. 107-129.

Louis MASSICOTTE (avec André BLAIS), "Mixed Electoral Systems: An Overview", Representation, vol. 33 no 4, 1996, p. 115-118.

Louis MASSICOTTE, "Une réforme inachevée. Les règles du jeu électoral", Recherches sociographiques, vol. 25 no 1, 1984, p. 43-81.