

MÉMOIRE SUR LA RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN

Présenté à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec

Par Martin Dupuis, Citoyen

Le 8 novembre 2002

Auteur :

Martin Dupuis réside à Montréal et travaille au sein de la fonction publique du Canada. Bachelier en science politique avec spécialisation en relations internationales, il privilégie depuis plus de 10 ans l'adoption d'un mode de scrutin de type proportionnel au Québec et au Canada. Il présente ce mémoire à titre de citoyen préoccupé par les effets du mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour sur le comportement électoral des québécoises et des québécois, sur les distorsions engendrées dans la représentation de la volonté populaire à l'Assemblée nationale, et sur les réponses législatives aux grands enjeux sociaux, économiques, politiques, et environnementaux du Québec.

Résumé :

Les ratés du mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour ne sont plus à démontrer. Distorsion systématique - voire renversement - de la volonté populaire au niveau national, polarisation des courants politiques, exclusion des partis tiers, monopoles régionaux... notre mode de scrutin fait aujourd'hui ombrage aux prétentions démocratiques du parlementarisme québécois.

En raison du large consensus qui existe sur la question, il y a obligation de résultat au plus tard durant l'année suivant l'élection du prochain gouvernement quant à l'instauration au Québec d'un mode de scrutin basé sur la représentation proportionnelle. La formule adoptée doit de plus respecter quatre grands principes :

- Réfléter obligatoirement et le plus fidèlement possible la volonté populaire exprimée lors du suffrage ;
- Viser une représentation égale entre les femmes et les hommes ;
- Incarner la diversité québécoise et permettre le pluralisme politique ;
- Réfléter l'importance des régions dans la réalité québécoise.

La formule privilégiée par l'auteur du présent mémoire est une formule de proportionnelle régionale inspirée d'un modèle maintes fois discuté au Québec au cours des dernières années.

Note au lecteur :

De longs segments du présent mémoires sont tirés, ou inspirés, du « Mémoire à la carte » produit par le Mouvement pour une démocratie nouvelle et mis à la disposition des citoyennes et des citoyens pour faciliter leur participation aux consultations de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur la réforme du mode de scrutin.

Adopter un mode de scrutin proportionnel régional Afin de corriger le déficit démocratique

La question de la réforme du mode de scrutin est débattue au Québec depuis près de trente ans. De nombreux citoyens se sont exprimés en faveur d'une réforme. De nombreux experts ont démontré les avantages des modèles proportionnels. Un large consensus prévaut sur la question : le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour ne répond plus aux besoins de représentation des citoyennes et des citoyens à l'Assemblée nationale du Québec.

Bien pis, ce mode de scrutin – en vigueur au Québec en 2002 – s'inscrit en faux contre les valeurs démocratiques véhiculées aussi bien par les individus que par les institutions, entreprises, organismes et gouvernements québécois.

C'est pourquoi il y a *obligation de résultats* sur la réforme du mode de scrutin le plus tôt possible, et au plus tard dans les douze mois qui suivront l'élection du prochain gouvernement, afin que les élections générales de 2003 au Québec soient les dernières à utiliser le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour, s'il y a lieu.

POLARISATION ET MARGINALISATION

Le paysage politique québécois se compose d'une variété de sensibilités et de courants politiques. Certains sont organisés en partis et cherchent une représentation à l'Assemblée nationale. D'autres s'expriment via des avenues non électorales telles que les syndicats, les groupes de pression, les lobbys ou les groupes d'action communautaire. D'autres encore ne sont exprimées qu'informellement, dans le cadre de la vie privée des citoyens et citoyennes, souvent en raison d'une démobilisation, d'une désillusion de plusieurs à l'égard de la démocratie représentative au Québec.

Cette réalité politique est toutefois masquée par la domination qu'exerce invariablement un nombre limité de formations politiques (généralement deux ou trois dans l'histoire contemporaine du Québec) sur les institutions parlementaires, de même que sur l'espace médiatique.

Le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour est un facteur important – voire déterminant – de cette polarisation de l'attention et du vote sur deux ou trois formations dominantes. La *règle de la pluralité* qui régit la déclaration du vainqueur d'une élection décourage en effet l'expression des véritables sensibilités du citoyen. Soucieuse de ne pas « perdre » son élection (au niveau de la circonscription autant qu'à l'échelle nationale), ou encore espérant élire une opposition forte, la majorité des citoyens tend à voter pour l'une des formations susceptibles de recueillir le nombre de voix suffisant pour former le gouvernement ou l'opposition officielle.

La contrepartie est une marginalisation des tiers partis, et la difficulté pour toute nouvelle tendance à s'organiser politiquement en dépit des larges sympathies qu'elle peut obtenir dans la société civile. Le tableau de la page suivante illustre la difficulté des partis tiers à obtenir un appui, et à voir cet appui traduit en sièges à l'Assemblée nationale.

Résultats obtenus par les tiers partis aux élections générales du Québec

	Nombre de partis politiques inscrits	Nombre de voix récoltées par les tiers partis*	Pourcentage du vote exprimé	Nombre de sièges obtenus à l'A N
1998	10	71738	1,76	0
1994	16	171928	4,39	0
1989	16	337034	9,88	0
1985	11	181292	5,59	0

* 1998 et 1995 excluant PQ, ADQ et PLQ; 1989 et 1985 excluant PQ et PLQ mais incluant les candidatures indépendantes et sans dénomination
Site Internet du DGEQ - <http://www.dgeq.qc.ca/information/index.html>

L'ALTERNATIVE PROPORTIONNELLE

Une alternative au mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour réside dans le principe de la représentation proportionnelle. La représentation proportionnelle est une technique de scrutin qui vise à donner à chaque parti politique un pourcentage de sièges parlementaires équivalents au pourcentage de votes reçus par ce parti politique. La représentation proportionnelle (RP) est donc un mode de scrutin qui cherche à distribuer le nombre de sièges à chaque parti « proportionnellement » au nombre de voix obtenues.

Dans les systèmes de RP, plusieurs personnes sont élues en même temps, par un seul vote de la part de la population. On parle parfois de « proportionnelle de listes », ce qui implique que l'électorat ne choisit plus une personne mais une liste de personnes.

Il existe une multitude de formules de mode de scrutins proportionnels. Chacune des formules s'articule cependant autour de cinq éléments qui, combinés ensemble de façons différentes, produisent une proportionnalité plus ou moins grande, adaptée au contexte où elle s'applique¹. Ces éléments sont :

- **L'amplitude des circonscriptions**, ou le nombre de député-es que chacune compte.
- **Le niveau où se fait la répartition des sièges**, soit au niveau national ou régional.
- **La formule de répartition des sièges**, par exemple, si un parti a droit à 3.5 sièges, combien lui en accorde-t-on, 3 ou 4 ?
- **Les seuils minimums**, à partir de quel pourcentage d'appui les partis ont-ils droit à participer à la répartition des sièges ?
- **Le type de listes**, à savoir les listes seront-elles fermées (l'ordre des candidatures est déterminée par le parti), ou seront-elles ouvertes (l'ordre des candidatures est déterminée par l'électeur au moment du vote) Il existe aussi des listes panachées permettant à l'électorat de déterminer ses préférences parmi les candidatures de tous les partis de même que pour un indépendant).

Avec une infinité de variétés d'application, la RP constitue le système électoral le plus répandu dans le monde démocratique (Belgique, Danemark, Norvège, Suède, Allemagne, Nouvelle-Zélande, Irlande, etc.).

¹ Cliche, Paul, Le scrutin proportionnel, pour réduire le déficit démocratique, *Éditions du renouveau Québécois*, 1999, pp 77-80

Un décompte effectué en 1996 a démontré que parmi les 53 principales démocraties au monde, 25 (47%) sont dotées d'un système proportionnel et 13 (25%) d'un système mixte où une partie des députés est élue à la proportionnelle; alors que seulement 15 (28%) utilisent le système majoritaire pratiqué au Québec.

Une plus value pour la démocratie représentative

Outre la représentativité du vote exprimé dans l'allocation des sièges à l'assemblée législative, les nombreux modèles de mode de scrutin proportionnel en vigueur dans le monde partagent d'importantes caractéristiques démocratiques communes :

- Chaque vote compte et compte également
- Le pluralisme de la société est davantage reflété à travers des formations politiques qui représentent différentes sensibilités. Les électeurs et électrices peuvent donc voter pour des partis qui correspondent à leurs véritables opinions
- La diversité de la société en terme de composition ethnique, de genre, d'âge, de démographie urbaine/rurale a plus de chances de se trouver reflétée à l'Assemblée législative puisque les partis politiques doivent présenter des listes de candidats susceptibles d'attirer les diverses composantes de l'électorat.
- Le nombre de citoyens et de citoyennes qui exercent leur droit de vote a tendance à augmenter puisque leur vote compte vraiment, même si leur sensibilité les portes vers un tiers parti.
- Les femmes sont invariablement élues en plus grand nombre dans les pays qui ont adopté un mode de représentation proportionnelle.

Dans le contexte québécois, le modèle de représentation proportionnel doit viser l'atteinte de tels résultats, notamment en respectant les quatre grands principes proposés par le Mouvement pour une démocratie nouvelle :

- 1. Refléter obligatoirement et le plus fidèlement possible la volonté populaire.**
- 2. Viser une représentation égale entre les femmes et les hommes.**
- 3. incarner la diversité québécoise et permettre le pluralisme politique**
- 4. Refléter l'importance des régions dans la réalité québécoise.**

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE RÉGIONALE

L'auteur du présent mémoire privilégie l'adoption au Québec de la représentation proportionnelle. Le modèle proposé est une variante du modèle de représentation proportionnelle régionale présentée par Paul Cliche dans le livre : Le scrutin proportionnel, pour réduire le déficit démocratique, Éditions du renouveau québécois, 1999, p. 109

Sommaire des caractéristiques :

Élément	Choix privilégié	Principe(s) Valorisé(s)
Amplitude des circonscriptions	. Régions administratives du Québec ajustées (22 circonscriptions)	4
Le niveau de répartition des sièges	Régional, avec distribution nationale des restes	1, 3, 4
La formule de répartition des sièges	Formule des plus grands restes – quota Hare	1, 3, 4
Les seuils minimums	2.5 % du vote exprimé.	1, 3
Le type de listes	. Paritaire femme-homme au dépôt par les partis. . Ouverte au moment du vote.	1, 2

Principes valorisés : (1) Refléter obligatoirement et le plus fidèlement possible la volonté populaire. (2) Viser une représentation égale entre les femmes et les hommes (3) incarner la diversité québécoise et permettre le pluralisme politique (4) Refléter l'importance des régions dans la réalité québécoise.

Détail des caractéristiques :

Amplitude des circonscriptions

Ce système exige des circonscriptions électorales plus grandes au sein desquelles plusieurs députéEs sont éluEs lors d'une élection.

Au lieu de diviser le Québec en 125 circonscriptions uninominale dont la définition doit régulièrement être corrigée, la RP régionale utilise comme base les 17 régions administratives québécoises dont quelques-unes doivent être légèrement modifiées comme suit :

Région administrative	Circonscription électorale	# de députéEs
Région de Montréal	a) Ouest de l'île de Montréal	12
	b) Est de l'île de Montréal	18
Région de la capitale nationale	a) Québec	10
	b) Rive-nord de Québec	3
Région des Laurentides	a) Hautes Laurentides	4
	b) Basses Laurentides	5
Région de la Montérégie	a) Richelieu	6
	b) Haut Richelieu	4
	c) Suroît	4
	d) Rive sud de Montréal	7
Régions Côte-Nord et Nord du Québec	a) Côte Nord /Nord québécois	3

En plus de constituer le lieu réel de l'organisation de la vie collective sur le plan des services publics, du développement économique et des fonctions administratives du gouvernement, les

régions deviendraient donc des territoires de représentation directe pour l'élection des représentants du peuple à l'Assemblée nationale.

Le niveau de répartition des sièges

La répartition des sièges se fait en deux temps et à deux niveaux en fonction de la formule de répartition des sièges retenue.

En premier lieu, les sièges sont répartis au niveau de la circonscription, proportionnellement au nombre de sièges obtenus par chacun des partis. Dans le cas où des votes sont inutilisés après la répartition régionale, ceux-ci sont rapportés au niveau national pour une seconde redistribution des sièges restants, cette fois au niveau national.

La difficulté de définir le rôle et la représentativité du député national est souvent soulevée pour mettre de côté cette formule. Les députés nationaux peuvent toutefois être davantage impliqués dans la portion législative du travail des élus, notamment au sein des commissions parlementaires permanentes et autres instances de travail.

La formule de répartition des sièges

La formule des plus grands restes, utilisant le quota Hare, tel que décrit par Paul Cliche dans son ouvrage déjà cité :

« - [le] quota Hare consiste, dans un premier temps, à diviser le nombre total de votes enregistrés dans chaque circonscription régionale par le nombre de députés qui lui est alloué. On déclare le nombre de candidats de chaque parti ayant atteint le chiffre fixé par le quota ;

- Les votes inutilisés de chaque parti dans chaque circonscription régionale sont ensuite transférés au niveau national. On établit un nouveau quota en divisant le total des votes inutilisés par le nombre de sièges encore à pourvoir. Sont alors déclarés élus le nombre de candidats par parti ayant atteint le chiffre fixé par ce quota. »

Nous privilégions une telle formule proportionnelle plutôt qu'une formule des plus fortes moyennes afin de permettre l'accès à la représentation à l'Assemblée nationale à d'éventuelles formations politiques qui réussiraient à obtenir un pourcentage significatif de voix (2.5% et plus) à l'échelle nationale sans toutefois atteindre ce nombre dans l'une ou l'autre des circonscriptions régionales.

Le seuil minimum

Le seuil minimum est une mesure établie en réponse aux inquiétudes d'une trop grande fragmentation de la représentation à l'Assemblée nationale. Il s'agit de permettre aux formations politiques d'obtenir un siège uniquement si elles recueillent un taux suffisamment élevé des votes exprimés.

Dans le contexte québécois actuel, un taux de 2.5% équivaut grosso modo à 100 000 électeurs dans l'ensemble de la province, un nombre qui justifie amplement l'obtention d'un siège à l'Assemblée nationale.

Le type de listes

La liste ouverte permet aux électeurs de choisir l'ordre de priorité dans la liste de candidature présentée par les partis politiques. La liste ouverte offre donc un plus grand contrôle du citoyen sur l'expression de ses préférences. Elle est d'autre part un facteur incitant les partis à trouver des

candidatures de qualité, et limitant la capacité de « mettre de côté » des candidatures que souhaiteraient voir les citoyens, mais que le parti ne supporte pas (situation que l'on connaît actuellement occasionnellement dans les cas de candidatEs vedettes ou de parachutage)

Avantages particuliers de la représentation régionale avec distribution nationale des restes :

- Réduit les risques de voir des régions entières n'être représentées que par une seule formation politique.
- Augmente la capacité des nouveaux courants politiques à être représentés à l'Assemblée nationale.

EN CONCLUSION

De nombreuses réformes des institutions démocratiques québécoises seront débattues cet automne. La réforme du mode de scrutin constitue la priorité en matière de réforme puisque le mode de scrutin est au cœur du processus fondamental d'exercice de la démocratie : l'élection des représentantEs du peuple au suffrage universel.

Cette réforme reçoit d'autre part déjà l'appui d'un grand nombre de citoyennes et de citoyens, d'anciens politiciens de toutes les familles politiques, de l'ex-directeur général des élections du Québec, de syndicats, de groupes communautaires, et de chercheurs universitaires. Qui plus est, la totalité des partis politiques du Québec est unanime à prôner l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel dans leur programme politique.

Un tel consensus appelle à une obligation de résultat, au plus tard un an après l'élection du prochain gouvernement. La réforme du mode de scrutin devra être une réforme profonde et significative, afin de rendre l'Assemblée nationale le plus fidèlement représentative des préférences de l'électorat et de la diversité québécoise.

La formule de représentation proportionnelle régionale recommandée dans le présent mémoire constitue une solution qui supporte les quatre grands principes mis de l'avant par le Mouvement pour une démocratie nouvelle, à savoir :

- 1. Refléter obligatoirement et le plus fidèlement possible la volonté populaire.**
- 2. Viser une représentation égale entre les femmes et les hommes.**
- 3. incarner la diversité québécoise et permettre le pluralisme politique**
- 4. Refléter l'importance des régions dans la réalité québécoise.**