

COMMISSION DES INSTITUTIONS DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

ÉVALUATION DU MODE DE SCRUTIN QUÉBÉCOIS

Mémoire présenté à
Claude Lachance, président de la Commission
Henry-François Gauthier, vice-président de la Commission
Louis Breault, secrétaire de la Commission

Le 1^{er} mai 2002

Marie-Hélène Caron-Melançon

TABLE DES MATIÈRES

<u>1- INTRODUCTION</u>	2
- présentation de la problématique.....	2
- présentation du mode de scrutin actuel.....	2
- les principales distorsions.....	3
- proposition d'un changement.....	4
<u>2- DÉVELOPPEMENT</u>	5
Présentation de l'objectif.....	5
- explication du mode de scrutin proposé..... (son fonctionnement)	5
Présentation de l'argumentation.....	6
- les avantages de l'application au Québec du mode de scrutin proposé	
- réponse aux attentes dans une démocratie	
Présentation des faiblesse du nouveau mode de scrutin.....	8
<u>3- CONCLUSION</u>	9
- Présentation d'autres réformes souhaitables	
<u>4- BIBLIOGRAPHIE</u>	11

INTRODUCTION: Présentation de la problématique

Présentation du mode de scrutin actuel

Vivre en démocratie de façon juste et stable est un des objectifs premiers des citoyens du Québec. À travers l'histoire du Québec, les réformes électorales se sont succédées afin d'avoir une juste démocratie. Pensons à l'obtention du droit de vote des femmes ou à l'instauration de règles sur le financement des partis politiques. Pour que cet objectif soit réalisé, il se tient des élections, qui sont en réalité un des moments les plus importants de notre vie démocratique. Au Québec, nous vivons dans une démocratie représentative, ce qui, lors d'une élection, nous permet de choisir un représentant qui rejoint le plus nos idéologies politiques et nos revendications, et qui défendra les intérêts économiques, sociaux, culturels de la circonscription.

La technique électorale nous ramène à la notion du mode de scrutin qui est "la technique qui permet de transformer le vote populaire lors des élections en sièges à l'Assemblée parlementaire"¹. Le questionnement sur le mode de scrutin du Québec fait depuis longtemps partie de discussions et de débats importants autant au sein du gouvernement, des partis politiques ainsi que de la population québécoise.

Le mode de scrutin en vigueur au Québec est celui issu du régime parlementaire de la Grande-Bretagne, appelé Uninominal Majoritaire à un tour (UM1T). Majoritaire puisque le candidat est élu à la majorité relative, Uninominal parce qu'on élit un seul député par circonscription et un tour parce que l'on vote qu'une seule fois.

Ce mode de scrutin consiste donc à élire dans chacune des circonscriptions définies le candidat qui obtiendra un nombre de votes supérieur à chacun de ses adversaires pris individuellement. Par exemple, dans une circonscription de 40 000 personnes: le Candidat A obtient 40% des voix; le Candidat B obtient 45% des voix; et le Candidat C obtient 15% des voix. C'est alors le Candidat B qui emporte l'élection dans cette circonscription et qui sera l'élu pour le nombre d'années du mandat gouvernemental. En plus d'élire un député, l'élection déterminera la composition du nouveau gouvernement. L'électeur, par son choix d'un député, exprime aussi son choix de gouvernement. Avec

¹ POL940, *Vie politique*, Jean-Félix Chénier, session hiver, 2002, Collège Jean-de-Brébeuf

le mode de scrutin Uninominal Majoritaire à un tour, le gouvernement du Québec est donc formé par le parti qui aura obtenu le nombre le plus élevé de députés et le chef de ce parti devient alors Premier Ministre.

Bien que son fonctionnement présente tous les mérites de la simplicité et que son système procure une stabilité gouvernementale, le UM1T comporte plusieurs désavantages et entraîne des distorsions électorales majeures.

Présentation des principales distorsions

La première distorsion s'avère entre le pourcentage de votes obtenus par un parti et le pourcentage de sièges gagnés. L'exemple du Québec en 1996 et en 1998 illustre bien cette situation: le parti gouvernemental a obtenu moins de votes que le parti formant l'opposition officielle. Le Parti québécois, en 1998, a obtenu 42,7% des votes et 60,8% des sièges lui ont été attribués, le Parti Libéral du Québec a lui obtenu 43,7% des votes et seulement 36,4% des sièges et le Parti de l'Action Démocratique du Québec a obtenu 12% des votes et s'est vu attribué 0,8% des sièges. On peut alors constater que le parti au pouvoir n'a même pas reçu le soutien de la majorité des votes de l'ensemble des électeurs du Québec. Alors la majorité de la population n'avait pas souhaité voir accéder au pouvoir ce parti. "La volonté de la majorité des électeurs n'est pas représentée par la majorité des députés élus, par conséquent, il y a plus d'électeurs qui perdent leurs élections qu'il y en a qui les gagnent"². De plus, cette distorsion peut être possible aussi au niveau des élections par circonscription puisque l'élu ne représente souvent qu'une minorité d'électeurs. Par exemple, un candidat qui est élu avec 43% des votes représente une minorité de sa circonscription puisque 57% des électeurs n'ont pas voté pour lui.

La volonté des citoyens n'est pas adéquatement représentée à la Chambre des Communes (les électeurs qui se sont prononcés contre le député qui les représente n'ont d'autre choix que d'être représenté par lui car il n'y a qu'un seul élu par circonscription).³

² GÉRIN-LAJOIE, Michelle(dir), *Idéologies et régimes politiques*, Les Éditions MGL inc., Ottawa, 1992, p. 140

³ Ibid., p. 140

Cette mauvaise proportionnalité de la représentation en Chambre est généralement désapprouvée en démocratie. Le mode de scrutin Uninominal Majoritaire à un tour ne permet pas aux tiers partis de s'affirmer, de se développer et même de représenter le pourcentage de voix, quoique minime, voté en leurs faveur. "Le système majoritaire à un tour est lié au bipartisme, que incontestablement il renforce et perpétue, en éliminant les petits partis, au moins sur la scène parlementaire"⁴. Lors des dernières élections provinciales, près de 600 000 Québécois, qui ont voté pour le parti de l'ADQ, ne peuvent obtenir une juste et équitable représentation au sein de l'Assemblée Nationale. On constate alors que l'actuel mode de scrutin du Québec ne répond pas aux attentes de la démocratie représentative.

Proposition d'un changement

Actuellement, plusieurs représentants des partis présents à l'Assemblée nationale du Québec considèrent qu'il y a des améliorations tangibles à apporter à notre système électoral. Il est alors important d'agir avant les prochaines élections et d'exécuter un changement à ce système électoral.

⁴ PACTET, Pierre, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, Armand Colin/Masson, Collection "U", Paris, 19^e édition mise à jour, 2000, p. 100

DÉVELOPPEMENT

Présentation de l'objectif

Le principal but de la réforme du mode de scrutin en vigueur au Québec est de mieux répondre à une démocratie représentative. En vertu du fait que depuis 1960, à chacune des élections, il y a des distorsions majeures entre le vote exprimé pour le parti gouvernemental et le nombre de sièges attribués, l'objectif premier de la réforme est d'arriver à une meilleure représentation en Chambre. Le deuxième objectif est de proposer une solution à la notion d'instabilité gouvernementale instaurée par le multipartisme que pourrait engendrer une Proportionnelle absolue. Le cas du premier tour de l'élection présidentielle en France, tenue le 21 avril 2002, est l'exemple qui confirme cette problématique du multipartisme puisque les deux candidats retenus pour le deuxième tour ne détiennent respectivement que 19,8% et 17%. Ce ne sont pas des pourcentage très élevés, mais le vote national était divisé en treize partis différents.

Explication mode de scrutin proposé

Le mode scrutin proposé ici pour cette réforme s'inspire de celui existant en Allemagne depuis 1990: nommé le système allemand mixte ou encore la Représentation Proportionnelle Personnalisée. Dit mixte puisque la Chambre des représentants est composée de deux types de députés; un premier élu dans une circonscription et le second sur le scrutin de liste visant à un réajustement de la proportionnalité des intentions de votes exprimées.

Ce système électoral comporte deux bulletins de vote:

Le premier, similaire au nôtre (UM1T), consiste à élire un député par circonscription. Le deuxième bulletin permet à l'électeur d'exprimer son vote pour un parti politique qui lui apparaît être le plus intéressant d'être le gouvernement. Le bulletin est conçu selon la Représentation Proportionnelle, qui consiste à distribuer le nombre de sièges selon le pourcentage obtenu par chacun des partis. Par ailleurs, pour les résultats du deuxième bulletin, chacun des partis établissent une liste de candidats selon un ordre de priorité. Le pourcentage de votes obtenu par les partis, de façon individuelle, vient déterminer le

nombre de candidats élus dans chacune des listes des partis. Il faut bien comprendre que le pourcentage obtenu par le deuxième bulletin détermine le pourcentage de députés, par parti politique, à l'Assemblée Nationale. Le deuxième bulletin a un effet compensatoire au nombre de représentants élus par circonscription par parti politique. En Allemagne chaque bulletin de vote contribue à faire élire la moitié du parlement. Alors, 50% des élus le sont au niveau régional et l'autre 50% se sont de simples ministres qui ne représentent que le parti et non une certaine région. Il y donc deux sortes d'élus.

Dans le cas Allemagne, la comptabilisation des votes se fait ainsi:

Sur les 656 députés, 328 sont élus par circonscription et les 328 autres proviennent du facteur de compensation des listes de partis. Le pourcentage obtenu par chacun des partis, dans le deuxième bulletin de vote, est celui qui doit représenter le nombre total de sièges obtenus par ceux-ci. Donc, les 328 autres "[...] sièges sont répartis entre les listes présentées par les partis, de manière à ce qu'ils complètent, dans la limite du nombre de sièges attribués à chacun des partis par le second vote, la représentation déjà obtenue au titre du premier"⁵.

Il y a un seuil minimal en Allemagne pour pouvoir obtenir un siège à la Chambre des représentants qui est de 5%.

Présentation de l'argumentation

Avantages de l'application au Québec du mode de scrutin proposé et les réponses aux attentes d'une démocratie :

Le modèle allemand apparaît comme celui qui assurerait une meilleure transition entre le mode de scrutin actuel (UM1T) et tout autre mode de scrutin. Il respecte l'importance des régionalismes par l'élection d'un député par circonscription et respecte mieux la juste représentation des partis politiques en fonction des votes exprimés en leur faveur. Bref, le système allemand mixte répond mieux à l'objectif de l'élection dans une démocratie représentative que notre système actuel.

Le deuxième bulletin vient complètement corriger les distorsions entraînées par le premier bulletin de vote. Il n'y aurait donc plus de cas où le parti au pouvoir serait élu

avec une majorité de sièges, mais une minorité de voix, comme il y a au Québec depuis les onze dernières années à cause du UM1T.

L'exemple le plus cité dans le monde est celui de l'Allemagne où 50% des élus le sont au scrutin majoritaire et 50% par RP, de telle sorte que le vote à la proportionnelle sert, non pas à compenser les distorsions, mais à les éliminer complètement [...].⁶

Le système électoral mixte permet aussi aux électeurs de choisir une équipe dirigeante (gouvernement) de façon plus directe puisque le deuxième bulletin est conçu pour voter pour le parti politique de notre choix. Il conserve toutefois la présence de candidats élus par circonscription qui continuent de représenter leurs électeurs à la Chambre des Communes.

Pour être acceptable aux Québécois, un régime proportionnel devrait conserver l'élément du présent système auquel ceux-ci tiennent le plus: les citoyens d'ici accueilleront favorablement le vote proportionnel seulement s'ils sont assurés que le candidat avec le plus fort appui local continuera de les représenter à l'Assemblée nationale. Parmi les divers modes de scrutin proportionnel, seul le système allemand - soit la représentation proportionnelle personnalisée ou RPP - est susceptible de leur procurer cette assurance[...]. (Henry Milner)⁷

De plus, dans une démocratie, tous les courants importants doivent être représentés et ceci même s'ils n'obtiennent pas de concentration assez imposante dans des circonscriptions et malgré cela un pourcentage important dans la totalité du vote national. Le système mixte permet cette représentation de la plupart des courants importants.

La sous-représentation des tiers partis ne pourrait pas se produire avec ce système électoral. Donc, au Québec, dans le cas de l'ADQ qui a obtenu 12% des votes, mais qui ne détient que 1 siège en Chambre, la réforme du mode de scrutin s'avérerait une solution à cette injustice face au parti et aux électeurs qui désirent être représentée par celui-ci.

⁵ PACTET, Pierre, op. cit., p.107

⁶ POL940, *Vie politique*, Jean-Félix Chénier, session hiver, 2002, Collège Jean-de-Brébeuf

⁷ Ibid.

Pour devenir le gouvernement au pouvoir, il faut obtenir la majorité des voix, ce qui engendre, dans la plupart des cas, une coalition entre différents partis. Il aura alors, dans le cas de l'application du système mixte au Québec, une toute autre dynamique à l'Assemblée nationale. Il faudra alors faire preuve de compromis et cela mènera à des discussions plus approfondies sur les dossiers et aussi à l'adoption de projets émis par des partis autres que seulement celui au pouvoir.

Les risques en termes de stabilité gouvernementale sont minimisés. L'exemple de l'Allemagne des trente dernières années en fait foi. Une Proportionnelle intégrale aurait pour effet la multiplication des petits partis. Le cas d'Israël en est un exemple.

Présentation des faiblesses du mode de scrutin proposé

Le système mixte engendre deux sortes d'élus, ce qui pourrait causer de la discrimination entre eux, à l'intérieur du parlement.

De plus, la population n'a pas son mot à dire sur l'établissement des noms proposés dans la liste ainsi que leur ordre. Seuls les militants des partis ont voix sur ce chapitre.

Les minorités ne seront pas nécessairement représentées, soit dans les listes ou parmi les candidats par circonscription. Dans un régime démocratique, il est important que chaque personne ait la liberté et le droit d'agir, ce qui est aussi valable pour les candidats à élire.

Le vote du premier bulletin n'a pas la même valeur que le deuxième; on a plus de chance que notre vote soit représenté dans le deuxième bulletin. C'est l'effet compensatoire.

De plus, l'élu dans une circonscription est plus redevable envers la population que celui élu par le deuxième bulletin car c'est plutôt grâce à son parti ou à son chef qu'il est élu. Normalement, dans une démocratie juste, chaque élu doit être positionné afin d'agir pour la communauté.

CONCLUSION

Pour s'assurer un bon fonctionnement de la politique gouvernementale dans une démocratie représentative, il y aurait quelques autres réformes à envisager. Nous procéderons sous la forme interrogative souhaitant ainsi en faire un débat. Les réponses qui suivront sont des propositions envisageables.

Le nombre d'années d'un mandat gouvernemental devrait-il être à date fixe?

Actuellement, le parti au pouvoir a l'obligation de déclencher des élections à l'intérieur d'une période de cinq ans. La réforme proposée à ce sujet serait d'opter pour des élections à date fixe. Cela empêcherait alors un parti au pouvoir de prendre avantage en déclenchant des élections dans un contexte particulier: lors d'une réorganisation ou lors d'une chute de popularité d'un ou de plusieurs des partis adverses. De plus, tenir des élections à date fixe, oblige les partis politiques à avoir un plus grand sens de responsabilité puisque en cas d'un renversement d'alliance stratégique, il n'y aura pas "traditionnellement" un déclenchement d'élections. Dans le monde, les échéanciers électoraux sont souvent à date fixe: les États-Unis, la France (municipal et présidentiel) et les municipalités québécoises, etc...

Est-ce que le mandat devrait être de 4, 5 ou 6 ans? Quatre ans est un nombre raisonnable d'années pour les mandats gouvernementaux au Québec.

Devrait-il y avoir une règle pour favoriser la présence des femmes et des minorités?

Il est important au siècle où nous sommes rendu qu'il y ait une présence équitable des femmes et des minorités dans la vie politique. Il pourrait y avoir une règle, dans le cas de l'adoption du système mixte allemand, que les listes de compensation sur le deuxième bulletin obligent les partis politiques à compenser aussi la présence des femmes et des minorités.

Devrions-nous rendre le vote obligatoire?

Actuellement, il y a de plus en plus d'abstentions aux élections, cela engendre forcément une mauvaise représentation de la volonté populaire, peu importe la sorte de mode de scrutin en vigueur. En se référant à l'élection présidentielle du premier tour en France le 21 avril 2002, le taux élevé d'abstentions a engendré une situation tout à fait

particulière. En démocratie, la participation est souvent envisagée comme une norme et un devoir. Rendre le vote obligatoire réglerait cette problématique de l'abstention.

Devrait-il y avoir un seuil de représentation?

En adoptant le système mixte allemand, il est aussi important d'émettre un seuil de base à l'accès à l'Assemblée nationale. Le seuil qui semble assez équilibré et le plus équitable au Québec serait de 10%. Il n'y aurait alors pas l'émergence d'une multitude de partis et on maintiendrait la stabilité gouvernementale de coalition.

Devrions-nous élire le Premier Ministre au suffrage universel?

Pour ce qui est du Premier Ministre, il devrait alors, comme dans le cas présent, être le chef du parti qui obtient la majorité pour les quelques prochaines années du moins. Depuis un certain nombre d'années le taux d'abstention augmente, demander à la population québécoise de se déplacer deux fois n'aiderait sûrement pas la situation, si cette élection se tenait un jour différent de l'autre. Sinon, dans le cas de l'adoption du système mixte, l'électeur aurait trois bulletins de vote, ce qui est beaucoup.

Devrions-nous tenir un référendum sur la réforme du mode de scrutin?

Le mode de scrutin étant la pièce majeure de la vie démocratique, il importe qu'une large adhésion se fasse au sein de la population pour adhérer à ce mode.

Il serait souhaitable que par delà le débat public, un référendum se tienne. "Un référendum est la procédure par laquelle le peuple lui-même intervient pour exercer sa souveraineté et adopter les décisions"⁸. Une participation populaire plus dynamique et plus démocratique serait entraînée. Parlant de mode de référendum, il serait aussi important d'introduire des règles régissant la tenue de référendum à l'initiative populaire, ce qui semble être la volonté de Bernard Landry.

Depuis plus de 40 ans il y a des distorsions majeures à une juste et équitable représentation gouvernementale et aucune réforme du mode de scrutin n'a été faite. Ne croyez-vous pas qu'il est enfin temps d'agir?

⁸ LEROY, Paul, *Les régimes politiques du monde contemporain: Introduction générale; 1-Les régimes politiques des États libéraux*, P.U.G., Grenoble, 2001, p. 66 (tome 1; édition revue et augmentée)

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES

CARIGNAN, Daniel, *Les effets en aval du système électoral québécois: essai sur la source des distorsions électorales*, Notes de recherche, Département de science politique de l'Université de Montréal, no. 16, Montréal, 1985, 52p.

COTTERET, Jean-Marie et EMERI, Claude, *Les systèmes électoraux*, P.U.F., Collection "Que sais-je ?", no. 1382, Paris, 5^e édition mise à jour, 1988, 127p.

GÉRIN-LAJOIE, Michelle (dir), *Idéologies et régimes politiques*, Les Éditions MGL inc., Ottawa, 1992, 930p.

LEROY, Paul, *Les régimes politiques du monde contemporain: Introduction générale; 1- Les régimes politiques des États libéraux*, P.U.G., Grenoble, 2001, 176p. (tome 1; édition revue et augmentée).

PACTET, Pierre, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, Armand Colin/Masson, Collection "U", Paris, 19^e édition mise à jour, 2000, 627p.

Notes de cours

POL940, *Vie politique*, Jean-Félix Chénier, session hiver, 2002, Collège Jean-de-Brébeuf

Sites Internet

Site consulté le 15 avril 2002. Adresse URL:
www.democratie-nouvelle.qc.ca

Site consulté le 15 avril 2002. Adresse URL:
www.aceproject.org