

MÉMOIRE

sur

**l'avant-projet de loi électorale
concernant la réforme du mode de scrutin électoral**

présenté par

L'Union des citoyens du Québec

www.uniondescitoyensduquebec.com

Février 2006

L'Union des citoyens du Québec

www.uniondescitoyensduquebec.com

est un site web et un mouvement

comptant plusieurs centaines de membres et d'abonnés

et plusieurs milliers d'utilisateurs,

qui propose des dossiers d'intérêt citoyen

et intervient auprès des acteurs impliqués

dans une optique de recherche de solutions.

Son animateur et coordonnateur est

Roméo Bouchard

453, Principale, Saint-Germain-de-Kamouraska, GOL 3GO, 418-492-5727

Contenu du mémoire

Résumé du mémoire

La réforme du mode de scrutin

L'avant-projet de loi

Trois choix qui annulent les gains démocratiques escomptés

Démonstration par un exemple fictif

Recommandations (3)

Annexe : résultats de l'élection de 1998 selon divers modes de scrutin

RÉSUMÉ du mémoire

Pourquoi changer notre mode de scrutin?

1. pour s'assurer que chaque vote compte, c'est-à-dire que le nombre de députés d'un parti correspond de plus près au pourcentage de votes obtenus, tout en préservant la possibilité de gouvernements stables.

(Le principe de représentation démocratique exige qu'un parti ait un pourcentage de députés qui correspond au pourcentage de votes qu'il a reçu. Dans le système actuel ce principe n'est pas respecté, sous prétexte que la proportionnalité stricte accentue la possibilité d'obtenir des gouvernements minoritaires et fragiles qui devront gouverner par coalition. Mais il est possible, dans un système proportionnel mixte, même avec le double vote, de concilier en pratique la stabilité du gouvernement et la représentation des nouvelles idées et des nouvelles formations politiques.)

2. Pour s'assurer que toutes les régions du pays sont adéquatement représentées, en tenant compte des facteurs géographiques d'éloignement et de densité de population.

(En raison de leur éloignement, les régions périphériques ont plus de difficulté à se faire entendre dans la capitale. En raison de leur faible densité de population, les régions périphériques se retrouvent avec des comtés immenses ou les besoins locaux des citoyens ne sont pas facilement rejoints. En conséquence, pour une représentation adéquate des régions périphériques, il faut des comtés plus petits et des députés plus nombreux).

La réforme proposée dans le projet de loi permet-elle d'atteindre ces deux objectifs?

1. Le vote unique et la compensation proportionnelle proposés favoriseront essentiellement les vieux partis et ne changeront pas grand chose à la sous-représentation des partis tiers ou en émergence.
2. La carte des circonscriptions et districts électoraux et la proportionnalité régionale proposées ne permettront pas d'assurer aux régions périphériques une représentation suffisante pour assurer leur intégration politique et la mise en œuvre d'une véritable politique d'occupation du territoire.

Les correctifs proposés

1. **Un double vote**, pour une meilleure représentation des différentes opinions politiques.
2. **Un découpage asymétrique des circonscriptions** selon qu'il s'agit d'agglomérations urbaines ou de régions représentant moins de 4 % de la population totale du Québec, pour une meilleure représentation des régions périphériques moins densément peuplées.
3. **Plus de députés de compensation et moins de districts**, pour une meilleure répartition des députés de compensation

L'Avant-projet de loi sur le mode de scrutin

1. La réforme du mode de scrutin

Les élections sont un des exercices fondamentaux du régime démocratique.

Le mode de scrutin et la carte électorale sont des armes redoutables entre les mains des partis politiques qui visent le pouvoir. Derrière chaque projet de réforme il y a des intentions partisans qu'il faut savoir dépister.

Depuis longtemps, les citoyens au Québec réclament une réforme du mode de scrutin britannique dont nous avons hérité afin de permettre plus adéquatement à chaque vote de compter et à chaque partie du territoire d'avoir une voix au chapitre. On souhaite un mode de scrutin qui respecte davantage la proportion des votes dans la députation, ou à tout le moins, lui adjoindre un élément de proportionnalité conciliable avec la stabilité des gouvernements.

Le mode de scrutin que nous connaissons (un député par circonscription élu à majorité simple) entraîne des distorsions inacceptables entre le pourcentage de vote et le pourcentage de députés obtenu par un parti. Il favorise la domination des grands partis, et du même coup, des gouvernements majoritaires forts, au détriment des partis tiers ou en émergence. Par ailleurs, le découpage de la carte électorale favorise inévitablement certains territoires ou certaines communautés, et du même coup, certains partis.

2. L'avant-projet de loi

Le gouvernement actuel propose une nouvelle loi électorale qui comporte, entre autre, l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel mixte, inspiré du système utilisé en Allemagne, c'est-à-dire qui combine le scrutin uninominal actuel et le scrutin proportionnel régional.

Selon l'avant-projet de loi,

1. Le nombre de députés resterait foncièrement le même (127, deux de plus : le Nunavik et les Iles-de-la-Madeleine). (Art. 166 à 185)
2. 77 d'entre eux (60%), dits députés de circonscription, seraient élus selon le mode de scrutin actuel dans 75 nouvelles circonscriptions (au lieu des 125 actuelles) épousant le mieux possible les frontières des communautés naturelles, et comptant donc en moyenne 100,000 habitants (40,000 électeurs), avec une variation possible de 15% selon la densité de population de la circonscription.

3. Les 50 autres, dits députés de district ou de compensation, seraient répartis dans plus ou moins 25 districts régionaux, à partir d'une liste établie par les partis et en fonction du pourcentage de vote obtenu par les dits partis dans les circonscriptions du district concerné. Chaque district régional, sauf quelques exceptions, comporterait 3 circonscriptions contiguës et 2 sièges de compensation. Avec le mode de calcul proposé (méthode Hondt), dans la plupart des districts, un parti devra avoir obtenu plus de 15% du vote pour participer à la compensation proportionnelle (Art. 288 et suivants, et 448 et suivants).

3. Trois choix qui annulent les gains démocratiques

Malheureusement, l'avant-projet de loi comporte trois entorses importantes aux règles habituelles d'un système proportionnel mixte avec compensation régionale, ce qui annule en grande partie les gains démocratiques qu'on en attendait :

1. Pas de double vote.

Au lieu de comporter un double vote (vote pour le député de circonscription et vote à partir d'une liste de parti pour les députés de district), le scrutin proposé s'en tient au seul vote pour le député de circonscription dont le résultat sert ensuite pour la répartition des députés de compensation selon la liste établie par les partis.

Ce vote unique enlève aux électeurs le choix de favoriser deux partis différents au local et au régional, et les oblige à s'en tenir à un vote dit stratégique, lequel favorise forcément les partis dominants. De cette façon, la proportionnalité profitera essentiellement aux partis dominants tandis que les partis tiers ou émergents n'auront guère plus de chance qu'avant d'obtenir suffisamment de votes pour obtenir un député. On perd donc un des effets principaux escomptés du scrutin proportionnel.

En outre la réforme proposée opte pour un mode de calcul de compensation (méthode Hondt plutôt que Sainte-Laguë) qui maintient davantage de distorsion et favorise du même coup les Partis dominants.

2. Des districts trop nombreux, donc trop petits.

En choisissant d'effectuer la compensation au niveau de 40% des députés et au niveau des districts régionaux, selon la méthode de calcul Hondt au surplus, il s'en suit que si les districts régionaux sont petits (3 circonscriptions) et comptent peu de députés de compensation (2 en moyenne), seuls les partis ayant obtenus plus de 15% du vote de district pourront espérer avoir un député de compensation.

Pour y remédier, il faudrait

- a) ou augmenter le nombre de députés (du moins, le % de députés de compensation).
- b) ou des districts plus grands, au détriment éventuellement des frontières naturelles des régions et d'une décentralisation régionale de la gouvernance.

- c) ou revenir à une compensation au niveau national plutôt que régional, ce qui permettrait à des partis ayant recueilli un minimum de 2 ou 5% du vote d'obtenir un député mais désavantagerait la représentation et la décentralisation régionales.

3. Sous-représentation des régions périphériques.

En adoptant une ratio uniforme pour le découpage des circonscriptions (taux de variation de 15%), la réforme se condamne à ne pouvoir respecter adéquatement les frontières régionales naturelles dans le découpage des districts et à ne pouvoir assurer aux régions périphériques et rurales moins peuplées une voix politique adéquate et la possibilité d'exercer une véritable gouvernance décentralisée.

Pour y parvenir, il faudrait que dans les régions administratives dont la population représente moins de 4% de la population totale du Québec, le taux de variation puisse être d'au moins 25%

4. Démonstration par un exemple fictif

Soit un district fictif X où le vote donne les résultats suivants :

	Parti A	Parti B	Parti C	Parti D	Total
Circonscription 1 :	25000	5000	5000	5000	40000
Circonscription 2 :	10000	20000	4000	6000	40000
Circonscription 3 :	15000	16000	4000	5000	40000
Total	50000	41000	13000	16000	12000
% du vote:	40%	35%	10%	13%	100%
Députés élus:	1	2	0	0	3
<u>Après compensation</u>	<u>3</u>	<u>2</u>	0	0	5

Pour répartir les 2 députés de compensation,

1. On commence par établir le ratio de chaque Parti en divisant son nombre total de votes dans le district par le nombre de députés élus, plus 1 (méthode Hondt) :

Parti A : 50,000 votes divisés par 2 (1 député+1) : 25,000

Parti B : 41,000 votes divisés par 3 (2 députés+1) : 13,600

Parti C : 13,000 votes divisés par 1 (0 député+1) : 13,000

Parti D : 16,000 votes divisés par 1 (0 député+1) : 16,000

Le premier député de compensation va au Parti qui a la ratio la plus élevée, soit le Parti A.

2. Pour attribuer le deuxième député de compensation, on recalcule la ratio du Parti A maintenant qu'il compte 2 députés : 50,000 votes divisés par 3 (2 députés+1) : 16,666

Le deuxième député de compensation ira de nouveau au Parti A qui se retrouve avec 3 députés sur 5 (60% des députés pour 40% des votes), le Parti B conservant 2 députés sur 5 (soit 40% des députés pour 35% des votes), et les Parti C et D, qui cumulent 23% du vote, n'ont aucun député.

On constate aisément que la compensation n'a strictement rien amélioré.

5. Recommandations

Sans modifier substantiellement le mode de scrutin proposé par l'avant-projet de loi (**proportionnel mixte régional**), qui demeure souhaitable selon nous, il est indispensable de lui apporter 3 correctifs :

1.	<p>Assurer un deuxième choix à l'électeur</p> <p>Le double vote (de circonscription et de district) est nécessaire pour permettre un deuxième choix à l'électeur et favoriser une meilleure représentation des partis tiers et émergents. Ainsi, le vote de circonscription pourra demeurer un vote stratégique pour le parti qu'on favorise pour gouverner, et le vote de district un appui à des partis alternatifs, ce qui est le but de la compensation que prévoit le scrutin proportionnel.</p>
2.	<p>Assurer une meilleure représentation aux régions périphériques peu peuplées.</p> <p>Si on a à cœur l'occupation du territoire et l'intégration politique des régions périphériques, <u>il ne faut pas appliquer une ratio mur à mur</u> dans le découpage des circonscriptions et il faut arrimer les découpages électoraux avec les territoires de gouvernance.</p> <p>Dans les régions où la population représente moins de 4% de la population totale du Québec (soit les 6 régions-ressources: Bas-St-Laurent 2.7%, Gaspésie 1.3%, Saguenay-Lac-St-Jean 3.8%, Mauricie 3.5%, Abitibi 2%, Côte Nord 1.3%, Centre du Québec 3%), le taux de variation pour le découpage des circonscriptions doit pouvoir s'étendre jusqu'à 25% au moins <u>de façon à assurer à ces régions une voix</u></p>

politique significative, tout en respectant les territoires de gouvernance locale et régionale.

Si on ne veut pas augmenter le nombre total de députés, il faut augmenter en conséquence la ratio des circonscriptions urbaines, ce qui comporte bien sûr des conséquences pour les partis politiques dont la clientèle est principalement à Montréal.

3. **Assurer une meilleure répartition des députés de compensation.**

Dans le modèle proposé, en raison du grand nombre de district, du petit nombre de députés de compensation qui en résulte dans chaque district et de la méthode de calcul pour leur répartition, les partis qui récoltent moins de 15% du vote dans le district n'ont pratiquement pas de chances d'obtenir un député de compensation. La compensation devient une simple prime aux deux partis dominants et elle ne corrige même pas nécessairement les distorsions entre eux.

Il y a deux façons de corriger ce vice dans le système retenu par la loi :

-augmenter le nombre total de députés ou le pourcentage de députés de compensation

-diminuer le nombre de district, de façon à obtenir plus de circonscriptions et de députés de compensation dans un district : de cette façon, on abaissera le pourcentage de vote pouvant permettre à un parti tiers ou émergent de participer à la compensation. Si le ratio des circonscriptions en région sous-peuplée a été modifié selon la recommandation 2, on devrait pouvoir le faire tout en respectant le découpage des régions administratives.

On pourrait aussi opter pour une compensation nationale plutôt que régionale, selon une liste nationale représentative et structurée, ce qui signifierait choisir un autre système, puisque les districts régionaux deviendraient inutiles. Mais on perdrait ainsi une belle occasion de favoriser la décentralisation régionale et l'occupation intégrée du territoire.

Le plus simple et le plus utile serait peut-être de combiner les moyens un et deux : augmenter modérément le nombre total de députés (ou députés de compensation) et diminuer le nombre de district, en milieu urbain notamment, tout en respectant les frontières des entités administratives.

6. Conclusion

Ces correctifs sont absolument nécessaires pour permettre une véritable proportionnalité et assurer une meilleure représentation des régions périphériques moins densément peuplées.

Ces correctifs ont forcément des conséquences sur les partis politiques selon les caractéristiques territoriales de leurs clientèles privilégiées. Les enjeux de communautés linguistiques, d'occupation du territoire et de décentralisation deviennent ici également des enjeux partisans.

Mais si la réforme ne transcende pas ces enjeux partisans, comme c'est le cas dans l'actuel projet de loi, elle n'en vaut pas la chandelle et compliquera inutilement les choses.

ANNEXE

Évaluation comparative des résultats de l'élection de 1998 pour le Québec et le district de Laval selon divers modes de scrutin, d'après les données compilées par Paul Cliche (*Le scrutin proportionnel, l'Aut'Journal, 1999, 154 pages*) :

1. **Scrutin majoritaire uninominal en vigueur**: résultats réels de l'élection 1998

	% sièges	% votes	% Distorsion
Parti Québécois	76 sièges= 60.8%	42.9	+17.9%
(dans Laval)	4 sièges= 80%	40	+40%
Parti Libéral	48 sièges= 38.4%	43.5	-5.1%
(dans Laval)	1 siège= 20%	47	-27%
Action Démocratique	1 siège= 0.8%	11.8	-11%
(dans Laval)	0 siège= 0%	11.5	-11.5%

2. **Scrutin proportionnel régional pur** (scrutin de listes, 22 circonscriptions, calcul selon la méthode Hondt ou la méthode Sainte-Laguë, le système prévu par René Lévesque)

	Méthode Hondt	Méthode Sainte-Laguë	% votes
	% sièges	% sièges	
Parti Québécois	47.2	43.2	42.9 (Laval 40)
Parti Libéral	47.2	44.8	43.5 (Laval 47)
Action démocratique	5.6	12	11.8 (Laval 11.5)
Dans Laval	PQ 2/PLQ 3/ADQ 0	PQ 2/PLQ 2/ADQ 1	

Note : c'est le système qui donne les écarts les plus faibles, surtout selon la méthode de calcul Sainte-Laguë.

3. **Système mixte** (125 députés locaux, 60 députés en compensation proportionnelle régionalisée, deux votes, 14 districts régionaux),
soit le système proposé par la loi, moins les défauts signalés (vote unique, trop peu de députés et districts trop grands) :

	% sièges locaux	% sièges rég.	% votes	Écart
Parti québécois	60.8	56.7	42.9	+16%
Parti libéral	38.4	39.5	43.5	+4.5%
Action démocratique	.08	3.8	11.8	-9.5%

Note : une meilleure répartition régionale défavorise naturellement le Parti libéral dont le vote est concentré dans l'ouest de Montréal. De là, sans doute, les choix problématiques de l'actuel avant-projet de loi!

4. **Système proposé par l'avant-projet de loi appliqué à la région de Laval**: selon le vote et les circonscriptions de 1998
(district de 5 circonscriptions avec, hypothétiquement, 3 députés de compensation) :

	sièges locaux	sièges de compensation	% votes
Parti québécois	4	0	40.5%
Parti libéral	1	2	47%
Action démocratique	0	1	11.5%

Note : en réalité, la distorsion serait probablement encore pire. Les districts proposés étant plus petits et donc comportant moins de députés, font en sorte qu'un parti doit obtenir autour de 15% du vote pour avoir une chance de participer à la compensation. Conséquemment, le district de Laval comporterait probablement moins de députés et l'Action démocratique n'aurait pas participé à la compensation et n'aurait donc eu aucun député.