

Une réforme à repenser
Jean-Herman Guay
Professeur de sciences politiques
Université de Sherbrooke
jean-herman.guay@usherbrooke.ca

Texte présenté à la Commission spéciale sur la Loi électorale
Assemblée nationale du Québec
10 novembre 2005, 15h

Dans une société démocratique dotée d'un régime parlementaire, on attend du mode de scrutin qu'il respecte deux critères : celui de la représentativité et celui de l'efficacité. Représentativité des opinions et des idées. Efficacité des gouvernements et des administrations.

Avec l'émergence d'opinions publiques moins homogènes, plus fragmentées, les deux principes semblent cependant entrer en contradiction. De 1867 à 1966, lors des 28 premières élections générales québécoises, on a pu voir un parti franchir la barre du 50% des suffrages dans 22 cas! Lors des neuf dernières élections (soit depuis 1970), cette barre n'a été atteinte qu'à deux occasions : ce qui était fréquent est devenu rare. Le dilemme des réformateurs est celui-ci : comment réduire l'écart entre le pourcentage suffrages accordés aux différentes formations politiques et le pourcentage de sièges obtenus par chacune sans trop mettre en péril l'existence de majorités parlementaires et du même coup l'efficacité de la gouvernance.

Forcément – tout le monde en convient – il nous faut trouver un point d'équilibre entre les deux principes. Lequel? Et par quel mécanisme? Voilà ce qui m'amène devant vous.

D'emblée, je dois vous dire que je crois en la nécessité d'une réforme, mais je crois tout autant que la proposition présentée par le Gouvernement du Québec découle d'un mauvais diagnostic. Mon analyse, vous le constaterez, ne me conduit pas à cent lieux de la proposition ministérielle; elle m'amène néanmoins dans une voie qui n'a pas été suffisamment explorée.

1. Un diagnostic inexact, un remède inapproprié

D'abord, le diagnostic. Que faut-il changer de notre système électoral?

Dans les documents appuyant la proposition ministérielle, on retrouve l'affirmation suivante : *«La première leçon qui se dégage, sans surprise, est l'asymétrie fort prononcée produite par le scrutin majoritaire. Pour chaque pourcentage de vote donné, le PLQ obtient toujours un nombre de sièges inférieur au nombre de sièges que le PQ aurait avec un pourcentage identique.»* (page 111) Le Parti québécois jouirait, selon cette analyse, d'un avantage «structurel» de 5 à 7 points. En somme, le système électoral actuel favoriserait le Parti québécois au détriment du Parti libéral.

Sur la base de cet argumentaire, les querelles partisans se sont enflammées dès que la proposition gouvernementale a été connue. Les opposants à la réforme ont vu en celle-ci une stratégie qui augmenterait la probabilité de victoire des libéraux. Victimes de l'hyperbole propre aux débats, plusieurs intellectuels proches du camp nationaliste ont été jusqu'à écrire : *«On se retrouverait avec un Parti libéral indélogeable...»*. Le mode proposé, disent-ils, *«diminuerait le pouvoir de la majorité francophone dans un contexte où le Québec n'est ni souverain ni reconnu comme société distincte...»*.

Un commentateur de la scène politique a écrit : *«Soit, le système actuel surévalue le poids de la majorité francophone puisque le vote anglophone est*

concentré dans un petit nombre de circonscriptions. Dans le contexte d'une société distincte par sa langue et sa culture au Canada et en Amérique du Nord, est-ce un si grand tort?»

Je ne questionnerai pas ici l'éthique de ce dernier argumentaire. Je veux seulement souligner que les deux points de vue, bien qu'opposés sur la suite à donner, se rejoignent quant au diagnostic : notre système défavoriserait le Parti libéral. Mon analyse m'amène à croire qu'on a surévalué ce problème.

Les travaux qui ont servi à élaborer la proposition ministérielle sont fondés sur des modèles découlant des deux dernières élections, celle de 1998 et celle de 2003. Quant aux intellectuels de l'autre camp, je crois qu'ils ont les yeux rivés sur le même cadre temporel.

Or, quand on envisage la réforme du mode de scrutin, l'horizon doit être plus large, plus vaste. Un examen des neuf dernières élections, soit depuis 1970, met en lumière des situations bien différentes.

- En 1970, le PQ, avec 23% du vote, n'obtenait que 6,5% des sièges. En 1973, avec 30% du vote, il récoltait un chétif 5,5% des sièges.
- Les gens du Parti québécois devraient se rappeler qu'en 1985, avec 38,7% des votes, ils n'ont obtenu que 19% des sièges.
- Ont-ils oublié qu'en 1989, avec 40% de l'appui populaire, ils n'ont été cherché qu'un maigre 23% des sièges?

Les péquistes n'ont d'yeux que pour les derniers scrutins où ils ont indéniablement tiré profit du système électoral. Quand on examine la répartition des suffrages sur une période plus longue, il est manifeste que le Parti québécois n'a pas un avantage structurel, mais un avantage conditionnel.

Dans la zone d'égalité des votes, le PQ gagne! Dans la défaite, sa chute est cependant brusque. Les libéraux, eux, ont plus de mal dans un cas d'égalité, mais jamais ils ne se retrouvent qu'avec une poignée de sièges. Plus encore, dans les victoires fortes, ils procèdent à un balayage.

Deux conditions favorisent les péquistes :

- le Parti québécois doit obtenir au moins 30% des votes;
- les tiers partis doivent obtenir un faible appui chez les francophones.

Si l'une de ces deux conditions n'est pas respectée, le malheur guette cette formation. Le biais est donc réel, mais conjoncturel et lié à une distribution particulière des suffrages.

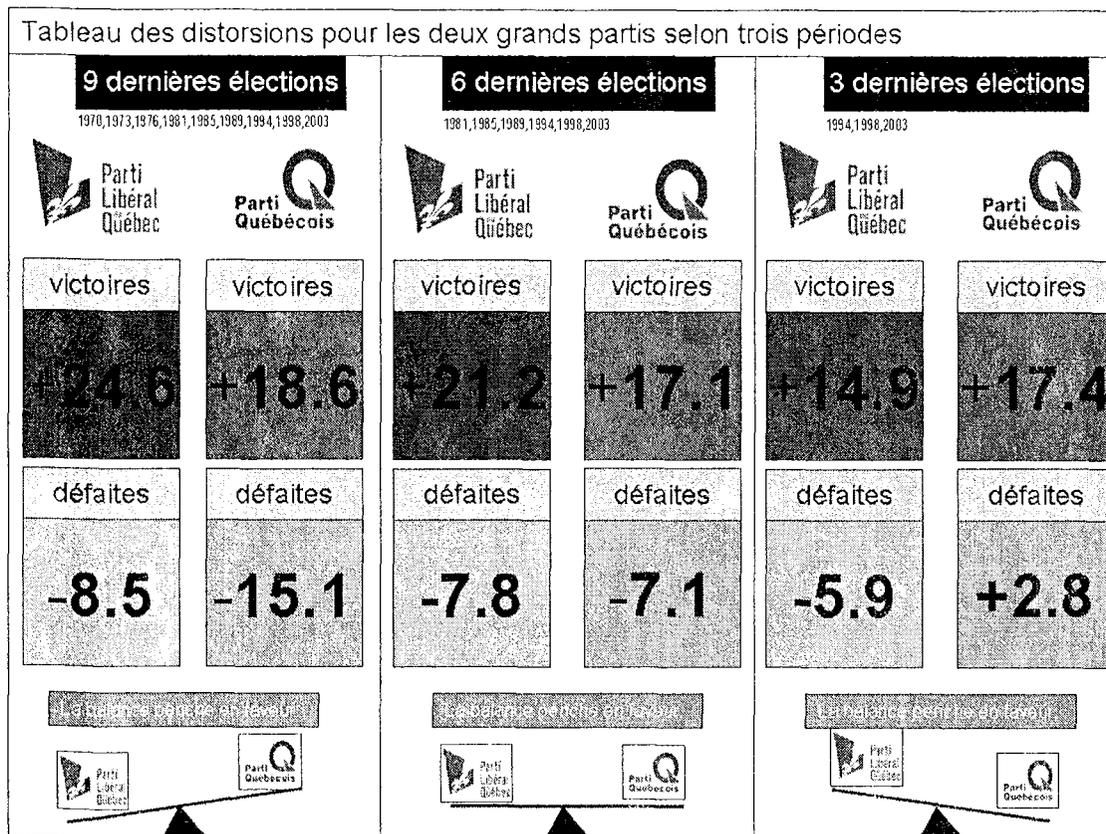
Permettez-moi de me livrer à un calcul «simplet», mais néanmoins révélateur : de 1970 à 2003, le Parti libéral a obtenu 14 600 418 votes sur un total de neuf élections générales. Pendant la même période, le Parti québécois a obtenu 12 177 741 votes. Si l'hypothèse de l'avantage au PQ est vraie, on m'accordera qu'il faudrait moins de votes au PQ pour récolter un siège. Or, qu'en est-il? Le PLQ a obtenu 604 sièges pendant la période en question, le PQ en a récolté 414. Faites la simple division : il a fallu 24 173 votes au PLQ pour obtenir chaque siège, contre 29 415 votes pour les péquistes. Ce calcul rudimentaire m'amène à considérer avec une extrême prudence le prétendue avantage péquiste.

	PLQ (votes)	PQ (votes)	PLQ (sièges)	PQ (sièges)
1970	1 304 341	662 404	72	7
1973	1 623 734	897 809	102	6
1976	1 135 056	1 390 351	26	71
1981	1 658 753	1 773 237	42	80
1985	1 910 307	1 320 008	99	23
1989	1 702 808	1 369 067	92	29
1994	1 737 698	1 751 442	47	77
1998	1 771 858	1 744 240	48	76
2003	1 755 863	1 269 183	76	45
Total	14 600 418	12 177 741	604	414
Ratio			24 173	29 415

Sceptiques, certains avanceront que le «désavantage structurel» dont souffrent les libéraux est gommé par le poids des élections de 1970, 1973 et 1976. Ces élections, selon leurs dires, présenteraient des caractéristiques aujourd'hui

disparues : en 1970, existent encore des comtés protégés et une carte électorale présentant des biais importants; en 1976, la présence de l'Union nationale est encore significative. Pour les besoins de la discussion, retranchons donc ces trois scrutins. Ainsi, les libéraux auront eu besoin de 26 082 votes en moyenne contre 27 961 pour leurs adversaires péquistes. Cet écart – quoique faible – avantage encore les libéraux.

Un autre examen, fondés sur les distorsions positives et négatives, dans les cas des victoires et des défaites, est également révélateur lorsqu'on analyse trois périodes :



Plusieurs types de calcul sont donc possibles pour établir le diagnostic. Les indices sont multiples et les conclusions parfois contradictoires. Par contre,

quand on tente de faire un bilan, les données m'amènent à croire que l'avantage péquiste est circonscrit, pour ne pas dire faux dans bien des circonstances¹.

Certains me diront que le Parti libéral est systématiquement désavantagé par sa concentration du vote dans l'Ouest de l'île de Montréal. Ont-ils raison? Formuler cette proposition en y incluant le mot «systématiquement» dans le sens de toujours, c'est oublier que cette concentration du vote donne aux libéraux un minimum de sièges – une planche de salut – dans les périodes difficiles de son existence. Voilà l'une des raisons qui expliquent pourquoi le Parti libéral est le seul à avoir traversé le temps et surmonter les défaites. Ce «désavantage» devient dans la durée un avantage non-négligeable : celui de «survivre» pour rebondir, ce qui n'est pas peu. Quel autre parti a plus de cent ans?

Quittons l'univers des chiffres. Si les libéraux étaient structurellement désavantagés par notre mode de scrutin, pourquoi donc celui qui les a dirigés en 1970, 1973, 1976 1985 et 1989 s'est-il toujours employé à défendre le mode majoritaire? Pourquoi donc, le chef et le fondateur du Parti québécois s'est-il employé, lui, à vouloir le réformer... alors qu'il en tirait prétendument profit? Si le diagnostic sur lequel repose la réforme ministérielle était à ce point vrai, il faudrait conclure que Messieurs Bourassa et Lévesque étaient «irrationnels». Permettez-moi de mettre plutôt en doute la généralité du problème diagnostiqué.

J'en arrive à une première conclusion : notre système produit des distorsions, mais celles-ci ont des impacts équilibrés du moins lorsqu'on prend en compte quelques mandats. Si l'on considère uniquement les situations d'égalité, un désavantage résiduel persiste qui affecte les libéraux. Si l'on élargit l'analyse, le Parti libéral n'est plus une «victime». Deux questions s'imposent : au nom de quoi réformerait-on le mode de scrutin sur la base d'une telle restriction temporelle? Bien plus : en voulant corriger ce désavantage conjoncturel, la

¹ La situation était très différente pendant la période de 1936 à 1966 : procédures électorales, corruptions et cartes électorales étaient des composantes qui favorisaient les adversaires des libéraux.

réforme telle que proposée par le Gouvernement provoquerait-elle un mal supérieur? La mécanique de l'actuel système, bien qu'imparfaite, présente un indéniable avantage : elle procure une gouvernance stable. En diminuant l'écart de représentation entre le premier parti et le second, cette réforme mettra au monde – plus souvent qu'autrement – des gouvernements minoritaires.

2. Un autre diagnostic, une réforme différente

Pourquoi donc une réforme? Qui sont les perdants de notre mode de scrutin? Ce sont les tiers partis qui sont systématiquement et structurellement désavantagés. Avec moins de 15% du vote, un parti risque tout simplement d'être absent de l'Assemblée. 15% du vote, c'est une personne sur sept. Pour échapper à la règle, un tel parti doit compter sur un appui local – possible mais rare. Quand le débat se situe au plan des idées, cet appui est souvent impossible.

Par la création d'une vingtaine de régions électorales pour la distribution des sièges à la proportionnelle, la réforme ministérielle ne donne pratiquement aucune chance sérieuse aux petites formations de participer aux travaux de l'Assemblée. On rate alors le cœur de la cible : corrigeant ce qui va plutôt bien et ne réformant pas ce qui va vraiment mal.

Pour mieux s'y retrouver, il faut identifier soigneusement deux distorsions : celle propre aux deux premiers partis; et celle qui affecte tous les autres. Que doit-on chercher à corriger? S'acharner à corriger la première distorsion pourrait mettre sérieusement en péril l'existence de la majorité législative. Or, c'est la seconde distorsion qui pose problème, celle qui affecte les tiers partis.

Les vrais perdants du système actuel ce sont avant tout des milliers d'électeurs : 1) ceux qui appuient les tiers partis; 2) ceux qui, convaincus que leur vote doit être utile, s'imposent des choix difficiles, souvent des compromis qui, peu de

temps après le scrutin, provoquent des déceptions. Sont aussi perdants tous ceux qui ne vont pas voter, déçus de l'offre partisane ou des choix alambiqués auxquels ils seraient contraints. Ce sont ces trois groupes qui sont structurellement désavantagés.

La solution que je soumets à votre attention recoupe en partie la proposition ministérielle :

- Je dis «oui» à un mode mixte, mais il ne doit pas être compensatoire. La distribution des deux séries de sièges doit être indépendante. Imaginons 75 sièges répartis selon le mode que l'on connaît. Ces sièges maintiendraient la relation de base entre les élus et les électeurs; cela assurerait un ancrage régional et local indispensable compte tenu de la géographie du Québec. Ces 75 sièges continueraient d'induire la stabilité gouvernementale.
- Quant à la distribution des 50² autres sièges, elle découlerait du pourcentage de votes obtenus par les partis dans les 75 circonscriptions du mode majoritaire. Un parti qui aurait obtenu 40% du vote à l'échelle du Québec (dans les 75 circonscriptions), obtiendrait une vingtaine de ces sièges. Un parti qui aurait récolté 12% du vote obtiendrait 6 sièges de ce bloc des «cinquante». La distribution des sièges ne serait pas compensatoire. Et pour ces «cinquante», il n'y aurait pas de districts puisque les 75 premiers sièges feraient adéquatement échos aux appartenances régionales et locales.
- Les listes, quant à elles, relèveraient essentiellement des partis. Un même nom pourrait se retrouver à la fois dans une circonscription et sur la liste du scrutin proportionnel. En examinant les listes annexées aux plateformes électorales les citoyens pourraient aisément juger de la représentation régionale, de celles des hommes et des femmes, des groupes d'âges, des communautés culturelles. Plus qu'une promesse, l'électeur aurait une preuve tangible de l'importance ou du peu d'importance qu'un parti accorde à l'équité.

En somme, pour accroître la représentativité, je propose un système plus complexe que le nôtre, mais beaucoup plus simple que celui proposé par le

² On comprendra que le nombre précis de sièges pourrait varier. La structure de cette proposition n'impose pas des nombres précis. On peut ainsi penser à une combinaison 75+25 qui conduirait à une réduction de la députation. L'effet de la proportionnelle serait cependant plus faible et l'assurance d'un gouvernement majoritaire très forte. On peut donc envisager une fourchette de 25 à 50 sièges à la proportionnelle. On pourrait aussi avoir 80 sièges majoritaires et 35 sièges proportionnels, etc. Une autre façon de favoriser les petits partis serait de séparer les deux votes. Selon nous, il s'agit de modalités qu'il conviendra de discuter ultérieurement.

Gouvernement.³ Je propose un système qui continue de donner des majorités législatives. Une transposition sommaire des neuf dernières élections en donne une image intéressante.

Simulation approximative⁴ du modèle présenté

	nb majoritaire -PLQ	nb proportionnel -PLQ	somme-PLQ	nb majoritaire -PQ	nb proportionnel -PQ	somme-PQ	nb majoritaire -autres	nb proportionnel -autres	somme-autres	total des sièges
1970	50	23	73	5	11*	16	20	16	36	125
1973	70	27	97	4	15	19	1	8	9	125
1976	18	17	35	48	21	69	9	12	21	125
1981	26	23	49	49	25	74	0	2	2	125
1985	61	28	89	14	19	33	0	3	3	125
1989	55	25	80	17	21*	38	2	5	7	125
1994	28	22	50	46	23*	69	1	5	6	125
1998	29	22	51	46	21	67	1	6*	7	125
2003	46	23	69	27	17	44	2	10	12*	125

Que peut-on conclure de cette simulation approximative :

1. Présence des mêmes partis au pouvoir.
2. Aucun gouvernement minoritaire ou de coalition.
3. Réduction de l'ampleur des victoires écrasantes (PLQ : 1973, 1985, 1989).
4. Présence plus soutenue des tiers partis : (PQ en 1970 et en 1973 aurait «doublé» sa députation; ADQ en 1994 et 1998 évidemment; en 2003, l'ADQ aurait «triplé» son nombre de sièges).

³ La synthèse proposée aux citoyens pourrait être celle-ci : « Le Québec sera divisé en 75 circonscriptions de base selon les habitudes qui nous sont familières. Pour assurer une meilleure représentation de la diversité des idées s'ajouteront 50 sièges qui seront attribués en fonction du nombre de votes de chaque parti dans les 75 circonscriptions. Par exemple, un parti qui aurait, dans l'ensemble du Québec, obtenu 4% des suffrages se verrait attribuer 2 de ces cinquante sièges. Celui qui aurait obtenu environ 40% des votes, obtiendrait une vingtaine de ces sièges. L'objectif de cette réforme est d'assurer une Assemblée toujours saine, mais plus représentative qui fait qu'aucun vote ne soit perdu. Chaque parti fixera, au début de la campagne, sa liste de candidats pour les cinquante sièges et devra la rendre publique. »

⁴ La distribution est ici approximative : les partis «autres» ont été amalgamés pour n'en former qu'un. Le nombre de sièges a été fixé à 125 pour toutes les élections. Pour les sièges du mode majoritaire, la transposition est également rudimentaire. On a transposé le nombre de sièges obtenus lors des élections sur la base de 75. Dans le cas des sièges à la proportionnelle, l'attribution a été faite mécaniquement. Ce tableau, malgré toutes ses imperfections, donne néanmoins une image intéressante de la transposition de la proposition. Note : (*) Modification opérée manuellement pour que la somme des sièges ne dépasse pas 125.

Cette proposition aurait-elle permis de corriger la situation de 1998, où le Gouvernement élu disposait d'un nombre de voix moindre que celui qui formait l'opposition officielle? Non. Cette élection est une exception. Des 37 élections générales, trois seulement présentent ce type de configuration : 1944, 1966 et 1998. Je crois qu'en voulant empêcher cette anomalie, on ferait plus de mal que de bien! On ne corrige pas un système sur la base de ses exceptions.

Cette proposition de mode de scrutin – bien qu'elle soit sommairement transposée – donne à voir que tous les votes exprimés comptent enfin! Avec ce mode de scrutin et ce type de liste, l'Assemblée aurait pu bénéficier des propos de René Lévesque en 1970 et en 1973; elle aurait même pu profiter de la fougue d'un Pierre Bourgault en 1966! En 1985, Robert Bourassa n'aurait pas eu à provoquer une élection complémentaire pour défendre son gouvernement en chambre. En 2003, Marie Grégoire de l'ADQ aurait été réélue. Et qui sait, si ce système était adopté, Françoise David pourrait peut-être siéger et défendre des idées qu'on entend fréquemment. Ce n'est pas que je partage nécessairement l'opinion de l'une ou de l'autre; je souhaite seulement que ces gens puissent aussi faire valoir leur point de vue au sein de l'Assemblée nationale. Avec ce mode de scrutin, on ne chamboule pas l'Assemblée, on lui donne simplement la diversité qui lui fait cruellement défaut. Dans cette réflexion, il n'y a pas qu'une question –«Qui sera le gagnant?» ; il faut aussi se demander «Qui sera présent?».

En somme, en maintenant les sièges majoritaires et en ne rendant pas la distribution des autres compensatoire, le mode de scrutin peut préserver l'essentiel de la stabilité. Cette proposition permet surtout d'améliorer la représentativité sans la rendre absolue. Pour l'électeur, cette réforme représenterait un réel changement au plan de sa liberté électorale.

Le mode de scrutin doit être fait d'une manière telle que chaque vote compte : personne ne doit voter par dépit; personne ne doit éviter de voter pour un tiers parti de peur que ce vote ne profite à un parti qui se situe plus loin encore de ses idées. Dit autrement, il faut s'assurer que lorsque 4 ou 10% des opinions s'expriment en faveur d'une formation, rien ne puisse décourager l'électeur de voter en toute cohérence avec ses idées. Pour plus de clarté, je dirai ceci : quand 4 ou 10% des voix convergent vers une formation, on doit s'assurer qu'au moins deux ou cinq députés puissent relayer ces idées pendant les quatre années du mandat.

Pourquoi René Lévesque voulait réformer le mode de scrutin? Pourquoi Robert Bourassa y était-il réticent? Le premier était préoccupé de démocratie et de représentativité; le second avait en tête l'efficacité gouvernementale. Ce sont ces deux considérations qui doivent nous guider collectivement dans ce projet de réforme et non des considérations partisanses.

3. Au-delà des sièges : changer la dynamique

Pour boucler la boucle, sortons un instant de l'Assemblée pour la considérer dans sa dynamique avec la société. Au jour le jour, les groupes, syndicats, organisations étudiantes, communautaires ou environnementales ont le beau rôle. Cette société civile qu'on valorise tant aujourd'hui, à laquelle on accorde plus de légitimité qu'à la société politique, jouit d'un avantage : elle défend ses dossiers, ses demandes, elle valorise telle idée ou tel projet. Ces groupes réclament plus d'argent pour la santé, plus pour la culture, plus pour l'éducation, plus pour l'aide internationale. Sur le coup, leurs phrases lancées à la face des élus, s'attirent l'assentiment général. À ce jeu, les gouvernants et députés semblent toujours à la remorque des groupes, souvent «ridicules». Mais quand il faut prélever les taxes et les impôts exigés par ces programmes, ces groupes ne

sont pas là pour assumer la part moins belle de leurs réclamations. Ils n'ont pas à faire face à l'incontournable addition qu'entraîne leurs revendications.

Quant aux autres qui exigent des baisses d'impôts, qui crient que l'«État est trop gros», ils ne seront pas là, eux non plus, deux ou dix mois plus tard, pour répondre des conséquences de ces compressions ni des problématiques sociales que le retrait de l'État aura engendrées. Où seront-ils? Les groupes, quels qu'ils soient, seront silencieux, affairés à préparer de nouveaux communiqués, réclamant ceci ou cela. Étant absents de l'Assemblée nationale, ces groupes n'ont qu'une «responsabilité sectorielle». Il n'est pas étonnant qu'on en soit venu collectivement à réclamer plus de services et moins d'impôts!

De grâce, faites entrer à l'Assemblée nationale les idées qui circulent dans la société civile, du moins celles qui reçoivent l'appui d'une part significative de la population. Formés en partis, détenteurs de quelques sièges, ces porte-parole assumeront avec un peu plus de cohérence le poids de leurs discours⁵. Ainsi, nous y gagnerons tous un peu plus. Mépriser les élus, rire d'eux pour donner raison à la société civile est une marque d'humour qui soulage momentanément, mais qui détourne de l'engagement citoyen.

La réforme du mode de scrutin constitue-t-elle une panacée? Non. J'y vois surtout une pierre, une pierre nécessaire dans cet effort de reconstruction de la dynamique politique. Cette pierre trouvera sa place en autant qu'elle sera bien taillée, taillée en fonction de notre géographie, de notre histoire et des défis que nous impose l'avenir.

7 novembre 2005

⁵ Évidemment, une modification des droits d'intervention s'imposera.