

MÉMOIRE SUR LA RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN

Présenté à

La Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec

Dans le cadre de

La consultation sur la réforme du mode de scrutin au Québec

Et au

Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions politiques

Dans le cadre de

La consultation populaire sur les institutions politiques du Québec

David Litvak

© David Litvak, le 21 novembre 2002.

NOTE : Toutes les opinions exprimées dans ce mémoire n'engagent que l'auteur.

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	1
I. Une réforme : pourquoi?	2
II. Une réforme : comment?	4
A. La représentation idéologique et territoriale	4
B. La représentation sociale	6
C. Tableau-synthèse et conclusion	8

I. UNE RÉFORME : POURQUOI?

Plusieurs arguments ont été avancés pour justifier la réforme du mode de scrutin. Je tenterai de ne pas trop répéter ce qui a été dit par d'autres et d'insister sur des angles d'analyse originaux.

Mon premier angle d'analyse sera **sociétal**. À quel genre de société avons-nous affaire? Comment est-elle structurée? À cette question, je réponds que, dans notre société, l'économique domine toutes les autres sphères de la société, au point où nous réalisons que notre monde est déséquilibré. La logique marchande est omniprésente. Je ne crois pas qu'il faille renverser la vapeur au point de créer un autre déséquilibre. Pour moi, l'économique doit être équilibré avec le social. Le politique, qui chapeaute le tout, doit refléter cette logique d'équilibre. C'est pourquoi je serais partisan de donner plus de pouvoir dans notre société aux acteurs du social, c'est-à-dire aux personnes qui oeuvrent dans les lieux de solidarité. Il ne s'agit pas cependant de leur donner tout le pouvoir, mais le pouvoir là où ils oeuvrent. Tout comme les acteurs économiques ont du pouvoir là où ils oeuvrent. **Investir les acteurs du social du pouvoir dans les lieux de solidarité, voilà la solution idéale. L'instauration d'une proportionnelle, sans le réaliser complètement, permet de tendre vers cet idéal, car la proportionnelle permet un meilleur arrimage du social et du politique¹.**

Mon deuxième angle d'analyse sera économique. Enfin, je ferai une **analogie économique**. Le libéralisme économique avance que la compétition permet le dépassement. Précisons, la *saine* compétition favorise l'initiative et le dépassement. Si on projette cette logique sur la scène politique, en gros, on a présentement un duopole politique. Tout le monde sait qu'un duopole, ce n'est pas très bon pour l'économie. C'est mieux qu'un monopole, mais moins bon qu'un système de concurrence ouverte. **Si la dictature est un monopole politique, et que nos régimes bipartites sont des duopoles, les systèmes proportionnels sont des systèmes de concurrence ouverte.** Évidemment, cette concurrence, dans les deux cas, doit être réglementée.

Mon troisième angle d'analyse sera **politique**. Le problème fondamental posé est celui de la représentativité. Indirectement, soyons francs, on est aussi en train de poser le problème de la légitimité. Incidemment, on pose aussi le problème de la stabilité, cet étendard que l'on brandit haut et fort pour effrayer la population en s'imaginant que le Québec deviendra comme l'Israël,

¹ Il y aurait plus à faire, mais les réformes à entreprendre dépasseraient alors le mandat de la Commission des institutions et même celui du Comité directeur de la réforme des institutions politiques.

en insinuant insidieusement que proportionnelle = proportionnelle intégrale². Mais revenons au problème de la représentativité. De quelle représentativité ou, plutôt, de quelles représentativités parle-t-on? Lesquelles veut-on? **Je crois que nous voulons trois types de représentativité, en ordre alphabétique : idéologique, sociale et territoriale.** Le mode de scrutin devra respecter cette représentativité tripartite. Nous y reviendrons. Disons seulement qu'en parlant de **représentativité sociale, nous faisons allusion aux sexes, aux groupes d'âge, aux groupes identitaires, aux classes sociales, etc.**

Mon quatrième angle d'analyse sera **structurel**. Je pose la question à savoir s'il est préférable, voire nécessaire d'avoir un régime de type présidentiel. Disons, tout de suite, que ce n'est pas nécessaire et que de dire que ça l'est est une aberration. Cependant, il est peut-être préférable d'élire le premier ministre au suffrage universel. Je ne suis personnellement pas « fixé ». Une chose est sûre cependant, **si on en vient à adopter un modèle de type présidentiel, je réclame haut et fort que le chef de l'exécutif n'ait pas de droit de veto sur les lois votées par le législatif, la promulgation doit être directe.** La justification est simple : **si une personne unique est élue au suffrage universel direct, cette personne ne peut représenter plus fidèlement la population que l'ensemble des députés de l'Assemblée nationale élus à la proportionnelle.** L'organe le plus représentatif doit avoir préséance sur l'autre, surtout en ce qui concerne la compétence législative, qui est centrale à notre démocratie.

Mon cinquième et dernier angle d'analyse est **historique et géopolitique**. Je dirai en deux mots que **le Québec peut changer beaucoup à l'Amérique du Nord en changeant son mode de scrutin. D'autres provinces pourraient suivre. On peut penser voir une proportionnelle au niveau fédéral un jour.** Mon *American Dream* à moi : voir des États fédérés et, éventuellement, l'État fédéral américain avec un système proportionnel. Bref, le changement du mode de scrutin, cet élan de démocratie, pourrait faire boule de neige. Et croyez-moi, le monde entier en serait gagnant.

² On peut aussi se poser autrement la question : L'instabilité est-elle mauvaise? Un gouvernement stable est-il un gouvernement confortable? Devient-il parfois un gouvernement arrogant, sans trop de comptes à rendre? La stabilité monolithique est-elle dangereuse? Je soulève la question. Peut-être qu'une notion féconde à approfondir serait celle de « degré de stabilité ».

II. UNE RÉFORME : COMMENT?

De quelle réforme veut-on? Quel type de proportionnelle adopter? **Le meilleur mode de scrutin serait celui qui permettrait de respecter la représentativité tripartite susmentionnée.**

A. LA REPRÉSENTATION IDÉOLOGIQUE ET TERRITORIALE

Considérons tout d'abord les dimensions idéologiques et territoriales. Comment dépasser la querelle entre un système personnalisé à l'allemande et une régionale? Ces deux systèmes ont les avantages et inconvénients suivants :

RP locale et nationale (synonyme de personnalisée, 75 sièges dans des circonscriptions locales et 50 sièges compensatoires dans une circonscription unique, avec un seuil à 2.4%³ ou 4 %⁴) :

- Représentation idéologique (A)
- Représentation territoriale (C)

RP régionale simple (régions administratives ou autres, proportionnelle intégrale dans chaque région) :

- Représentation idéologique (C)
- Représentation territoriale (B)

Donc, si j'avais à choisir, je choisirais le premier type, du fait de la meilleure représentation idéologique et de la représentation territoriale satisfaisante.

Mais, il existe des systèmes hybrides qui seraient encore mieux. Le problème est qu'un système de RP régionale évince les petits partis, car les seuils sont *de facto* très élevés. Dans une circonscription de 10 sièges, le seuil *de facto* est de 10%. Dans les plus petites circonscriptions régionales, le seuil serait encore plus élevé. Une des solutions à ce problème consiste à avoir un bulletin de vote double : local et régional-national (L/R-N) ou régional et national (R/N). Le

³ Respectivement 3 ou 5 députés dans une assemblée de 125 députés. Ces seuils sont aussi ceux que je suggère dans le cas de la RP régionale à vote reporté (voir conclusion).

⁴ 5 députés.

principe derrière est le même : que le système soit personnalisé à l'intérieur des régions ou non, les déformations et distorsions créées entre les régions doivent être compensées par un petit nombre de députés sur des listes nationales.

Avec le L/R-N, on peut imaginer 75 circonscriptions locales, 30 sièges compensatoires dans les régions et 20 sièges compensatoires au niveau national-provincial. Le problème posé serait alors celui d'une plus grande complexité. En revanche, c'est un système très juste et équitable.

Avec l'autre système, le R/N, on peut penser à avoir environ 105 sièges dans des circonscriptions régionales et une vingtaine de sièges compensatoires à l'échelle nationale. On aurait alors un système plus simple, mais pas de députés locaux⁵.

On peut même simplifier davantage ce dernier système et proposer d'avoir un vote simple, reporté, le cas échéant, à l'échelle nationale (R-N). Résumons ce que nous avons dit jusqu'à maintenant :

RP locale et régionale-nationale (L/R-N) :

- Représentation locale (A)
- Simplicité⁶ (D)

RP régionale et nationale (R/N) :

- Représentation locale (C)
- Simplicité (C)

RP régionale-nationale (R-N)⁷ :

- Représentation locale (D)
- Simplicité (B)

⁵ Remarquez que l'on doit peut-être se questionner sur l'opportunité de tels députés. Certes, un lien plus direct est établi, mais les débats ne sont pas toujours des plus constructifs et axés sur le bien commun, on a parfois, dit-on, des « guerrettes » de clochers.

⁶ Nombre de parties sur le bulletin de vote et facilité de compréhension du système.

⁷ Un inconvénient de ce système est qu'il pourrait n'y avoir aucun candidat régional pour les gens dont le vote est reporté. Mais ce serait exceptionnel et donc relativement secondaire.

B. LA REPRÉSENTATION SOCIALE

Pour ce qu'il en est de la représentativité sociale, vous savez sans doute que les systèmes proportionnels tendent à améliorer la représentation des minorités de toute sorte. Il existe cependant un inconvénient aux systèmes personnalisés, c'est qu'il y a moins de députés élus sur des listes et donc, je suppose, un peu moins de représentativité sociale. Notons que le système régional-national pourrait remédier à ce problème, puisque tous les députés seraient tous élus par listes, qui seraient de deux types, régional et national.

On doit ensuite se poser la question des quotas pour certains groupes sociaux. Je crois que **les autochtones devraient avoir un ou deux députés réservés**. Pour ce qu'il en est des autres groupes, on devra compter sur la logique plus représentative du système.

On peut cependant penser à une exception pour les femmes. Il y a deux types de mesure qui peuvent favoriser ou imposer la parité homme-femme : incitatives et normatives. C'est surtout le deuxième type de mesure qui nous intéresse. On peut, à ce sujet, parler de deux sortes de mesures normatives : les « normes dures » qui imposent une parité rigoureuse et des « normes molles » qui imposent un seuil minimal à respecter. Une « norme dure » imposerait 50% pour chacun des sexes, sans dérogation possible. **Une « norme molle », plus flexible, pourrait imposer une représentation d'au moins un tiers (33%) pour chacun des deux sexes.** Je crois qu'une telle proposition serait plus acceptable pour plusieurs gens. Elle constituerait un gain significatif, car le pourcentage de femmes en chambre se limite dans la plupart des pays à moins de 30%, c'est souvent même moins de 25%. Aussi, il faut ajouter qu'à cette « norme molle » **s'ajoute l'effet de la concurrence entre les partis qui aura sans doute pour effet d'augmenter davantage la représentation féminine⁸**. On pourrait alors possiblement assister à un effet d'entraînement. La parité de fait ne serait pas loin et la petite révolution démocratique qu'entraînerait la présence accrue de femmes ne serait alors qu'une simple question de temps. Bref, il s'agit d'un compromis entre la parité imposée et les mesures incitatives.

L'autre question est comment s'assurer d'une telle représentation dans les listes. Je crois que la **meilleure solution serait de chiffrer les candidatures selon leur position dans la liste et le nombre de siège à pourvoir. La première position valant le nombre de siège à pourvoir, la deuxième valant ce nombre – 1, etc. Les deux sexes devraient alors avoir au moins un tiers**

⁸ Certains pourront aussi renchérir en proposant des mesures incitatives.

des « points » de la liste. Pour éviter cependant que l'on mette un trop gros nombre de femmes dans les dernières positions des listes, on pourrait instaurer un principe correctif d'au moins une femme et un homme par tranche de trois, en partant des premiers de liste. Mais ce serait insuffisant, car on pourrait alors tenter de toujours reléguer les femmes en dernière position à l'intérieur des premières tranches de trois. Pour remédier à cet autre problème, le meilleur principe correctif serait d'instaurer un seuil plancher d'un tiers des « points » pour chacun des sexes après l'ajout de *chaque* tranche de trois députés.

De telles mesures permettraient de rééquilibrer la représentation des sexes en chambre. Il est clair qu'une telle initiative aurait des conséquences bénéfiques sur la vie politique. Les femmes ne font pas la politique de la même manière que les hommes.

Enfin, mentionnons que, dépendamment du mode de scrutin adopté, si, après étude, on considère que le seuil plancher d'un tiers proposé pour les listes s'avérerait insuffisant⁹ on pourrait hausser ce seuil à 40%.

Intégrons ces nouveaux éléments à notre analyse, en tenant compte du fait que les scrutins de liste entraînent une meilleure représentation des diverses minorités sociales et permettent d'instaurer des « normes molles » de représentation féminine :

RP locale et régionale-nationale (L/R-N) :

- Représentation sociale (C)

RP régionale et nationale (R/N) :

- Représentation sociale (A)

RP régionale-nationale (R-N)¹⁰ :

- Représentation sociale (A)

⁹ Le seuil plancher des listes ne se transformera pas nécessairement en seuil plancher de députation.

¹⁰ Un inconvénient de ce système est qu'il pourrait n'y avoir aucun candidat régional pour les gens dont le vote est reporté. Mais ce serait exceptionnel et donc secondaire.

C. TABLEAU-SYNTHESE ET CONCLUSION

Voici certains tableaux qui, je l'espère, seront éclairants. Dans le premier, certains facteurs non mentionnés plus haut ont été notés.

TABLEAU 1 : Notation des modes de scrutin personnalisé et territoriaux selon les critères de représentations idéologiques, sociales et territoriales et selon celui de simplicité.

Mode de RP	Représentation idéologique	Représentation sociale	Représentation territoriale		Simplicité
			Représentation régionale	Représentation locale	
L/N ¹¹	A	C	C	B	C
R ¹²	D	C	A	B	A
L/R ¹³	D	D	A	A	C
L/R-N ¹⁴	B	C	B	A	D
R/N ¹⁵	B	A	B	D	C
R-N ¹⁶	B	A	B	D	B

Le prochain tableau-synthèse transforme les notations en chiffres¹⁷ et fusionne les données des deux types de représentation territoriale du tableau précédent.

TABLEAU 2 : Notation pondérée des modes de scrutin personnalisé et territoriaux selon les critères de représentations idéologiques, sociales et territoriales et selon celui de simplicité.

Mode de RP	Représentation idéologique	Représentation sociale	Représentation territoriale	Simplicité	Total
L/N	4	2	2.5	2	10.5
R	1	2	3.5	4	10.5
L/R	1	1	4	2	8
L/R-N	3	2	3.5	1	9.5
R/N	3	4	2	2	11
R-N	3	4	2	3	12

¹¹ RP personnalisée (ou mixte).

¹² RP régionale simple.

¹³ RP régionale personnalisée.

¹⁴ RP régionale personnalisée à vote reporté.

¹⁵ RP régionalisée.

¹⁶ RP régionale à vote reporté.

¹⁷ A = 4, B = 3, C = 2, D = 1.

Les modes de scrutin régional-national (R-N) et régional et national (R/N) sont les plus équilibrés des cinq types de représentation proportionnelle. Ce sont aussi ceux qui correspondent le mieux aux diverses formes de représentation visées (9). Leur seul inconvénient est qu'il n'y a aucun député local, ce qui ne veut cependant pas dire que les députés régionaux ne se partagent pas le territoire régional. **La représentation proportionnelle régionale-nationale, du fait qu'il n'y a qu'un seul vote, est plus simple et se classe premier.** La représentation proportionnelle régionale et nationale, puisqu'elle nécessite un bulletin de vote double, plus compliquée, se classe deuxième.

Le bon troisième est la représentation proportionnelle personnalisée. Relativement équilibrée et très représentative (8.5). Elle a aussi l'inconvénient de nécessiter deux votes sur le bulletin, mais c'est un mode de scrutin qui a fait ses preuves ailleurs et qui jouit d'une certaine notoriété. La quatrième position – *ex aequo* en points avec la troisième, mais moins équilibrée – revient à la représentation régionale simple. Sa représentativité laisse fortement à désirer (6.5), mais c'est un mode de scrutin très simple, à vote unique et facile à comprendre pour le votant.

La représentation territoriale locale et régionale-nationale a, elle, un bon score en matière de représentativité (8.5), mais a l'inconvénient d'être moins simple que les autres systèmes du fait qu'il a deux parties sur le bulletin de vote et trois paliers de représentation. Enfin, la risée du groupe est la régionale personnalisée, qui est compliquée tout en étant la moins représentative (6).

Ceci étant dit, je crois que **le mode de scrutin qui permet d'aller le plus de l'avant est la représentation proportionnelle régionale-nationale.** À la lumière de cette comparaison, je propose donc que 100-110 députés soient élus dans le cadre de circonscriptions régionales et que 25-15 députés soient élus sur la base de listes nationales, pour compenser les déformations de représentation nationale des partis. **On devrait immédiatement considérer la possibilité d'avoir des listes régionales ouvertes. Les listes nationales, elles, devraient être fermées.** Quant aux listes panachées, nous suggérons de garder l'idée pour plus tard, puisqu'elles impliquent d'avoir deux votes – un pour les candidats des listes régionales et l'autre pour le parti au niveau national¹⁸. **La représentation proportionnelle personnalisée est aussi un système satisfaisant.**

Voilà ce que j'avais à dire sur le mode de scrutin. J'espère que ça pourra vous être utile.

¹⁸ On aurait alors un mode de scrutin de type régional et national (R/N).