

**Mémoire présenté aux membres de la
Commission spéciale sur la loi électorale**

Réalisé par

Jean-François Payette

Éléments critiques de la réforme électorale

7 mars 2006

Ce mémoire a été réalisé par Jean-François Payette, doctorant à l'Université du Québec à Montréal, département de science politique. Ce document a été soumis et approuvé par les membres du Conseil exécutif du Parti Québécois du comté de Mille-Iles. Ce mémoire est l'expression de la position défendue par les membres du Conseil exécutif.

Le projet de réforme électorale, tel que conçu et présenté dans L'avant-projet de loi¹ déposé par M. Jacques Dupuis Ministre délégué à la réforme des institutions démocratiques à l'Assemblée Nationale du Québec lors de la première session de la trente-septième législature, remplaçant la loi électorale², s'est donné quatre objectifs et un enjeu :

1. Une représentation accrue des femmes;
2. Représentation accrue des groupes ethniques;
3. Améliorer la chance des petits partis d'être représentés à l'Assemblée nationale;
4. Corriger la distorsion entre les votes obtenus par chaque parti et leur représentation à l'Assemblée nationale: députation.

L'enjeu consiste «(...) à établir un équilibre acceptable entre la représentation de la diversité territoriale à l'Assemblée nationale et la représentation de la volonté des électeurs dans leur ensemble.»³ p. 8

Notre analyse de ce projet posera trois questions :

Questions:

- 1)Le projet tel que formulé répond-t-il aux objectifs qu'il s'est fixé ?
- 2)Le changement de mode de scrutin permet-il de régler d'autres problèmes politiques autre que la représentativité?
- 3)Selon quelles modalités un nouveau mode de scrutin devrait-il être implanté au Québec?

Pour répondre à ces trois questions, nous avons procédé de la façon suivante :

Nous avons analysé attentivement le document de travail présenté de Louis Massicotte et L'avant-projet de loi du gouvernement québécois. Nous avons identifié quelques problèmes quant aux objectifs poursuivis et à l'enjeu laissant de côté les questions méthodologiques⁴. Le plus important étant de voir si le projet de réforme répond aux objectifs et à l'enjeu qu'il s'est fixé.

¹ Avant-projet de loi : Loi électorale déposé par M. Jacques Dupuis Ministre délégué à la réforme des institutions démocratiques à l'Assemblée Nationale du Québec lors de la première session de la trente-septième législature. Québec, Éditeur officiel du Québec, Gouvernement du Québec, 2004. Nous utilisons aussi les documents du professeur Louis Massicotte *Briller parmi les meilleurs*. Projet global de réforme des institutions démocratiques. Québec. Sl. Sd,

² L'avant-projet de loi : Loi électorale. *Idem*.

³ Le mode de scrutin ; votre opinion est fondamentale. P. 8

⁴ On pense, par exemple, aux questionnaires d'enquête de Louis Massicotte qui propose des questions qui sont de fausses alternatives.

La proposition telle que présentée pose plusieurs problèmes potentiels. Ces problèmes peuvent être regroupés sous trois grandes catégories.

1) Le projet tel que formulé répond-t-il aux objectifs qu'il s'est fixé ?

Problèmes d'ordre technique

- Le mode scrutin ne règle pas le problème de la représentativité des femmes et des groupes ethniques comme le suggèrent les deux premiers objectifs de la réforme. Il semble relever de la bonne volonté des partis. L'avant-projet de loi l'avoue implicitement car il mentionne qu'il faut donner des primes (financières) aux partis qui encouragent la présence des femmes et des groupes ethniques. Ce n'est donc pas un changement de mode de scrutin qui règle ce problème. On ne voit pas pourquoi cette mesure ne pourrait pas être prise dans la situation actuelle. Pourquoi changer le mode de scrutin si celui qui est proposé ne répond pas aux objectifs (1 et 2) d'augmenter la représentativité des femmes et des groupes ethniques?
- Il n'est pas certain non plus que la représentativité de petits partis est assurée (objectif 2 de la proposition de réforme). Pierre Drouilly (spécialiste des questions électorales au département de sociologie de l'UQAM)⁵ affirme que peu de petits partis profiteraient du mode scrutin. Si l'ADQ pouvait obtenir une meilleure représentativité, mais le parti resterait, malgré le mode de scrutin proposé, sous représenté, et selon l'appui populaire obtenu, cette représentation pourrait complètement disparaître. Pour les autres petits partis, la situation est encore plus aléatoire, malgré les prétentions des défenseurs du mode de scrutin proportionnel mixte.
- Les gens vont continuer à voter par région; la caractéristique québécoise est le vote régional (West Island, Saguenay, Québec). Ce modèle ne semble pas offrir une solution à la représentativité de la volonté des électeurs (enjeu). De plus, le système proportionnel mixte néglige les changements d'opinion politique dans les régions contestées. Le cas de la région de Québec est exemplaire. En 1973, Le Parti Libéral du Québec faisait élire 8 députés alors qu'il n'obtenait qu'un seul en 1976 et 1981. En effet, comme le montre Pierre Drouilly⁶, selon le nouveau mode de scrutin proportionnel mixte, le Parti québécois et le Parti libéral du Québec se répartiraient les députés de la manière suivante; 6 péquistes, 4 libéraux en cas de victoire du Parti québécois, ou 6 libéraux et 4 péquiste en cas de victoire du Parti libéral.

⁵ Pierre Drouilly. *La réforme du mode de scrutin au Québec 1. De quelques évidences oubliées. 2. Le projet du gouvernement Charest.* Montréal, Université du Québec à Montréal, Département de science politique. (Documents inédits à paraître), février 2006.

⁶ Pierre Drouilly *Idem*

b) Le changement de mode de scrutin permet-il de régler d'autres problèmes politiques autre que la représentativité?

Problèmes politiques et démocratiques

- Le remplacement des sièges vacants à l'Assemblée Nationale. Comment va-t-on procéder? L'une des suggestions soulignées dans l'un des documents de travail propose que dans un système proportionnel mixte pour les deux types de députation (district et circonscription) : on prenne le candidat qui est inscrit sur la liste selon l'ordre de priorité proposé. Cette méthode pose quelques problèmes; le candidat choisi n'a pas à se faire élire par la population puisqu'il n'y a plus d'élection complémentaire. De plus, il n'est pas certain que le second candidat sur la liste satisfasse les exigences de la population. On remplace alors un élu (circonscription) par un non-élu (le mieux placé sur la liste). On accorde alors beaucoup d'importance aux luttes politiques (internes aux partis) pour se positionner sur la liste et peu aux citoyens. Les membres des partis dans les circonscriptions travailleront moins pour les citoyens et à l'élection du parti (implication politique plus faible dans les circonscriptions et aussi moins bon travail à la base dans les circonscriptions). Par contre, on imagine facilement une implication plus grande de leur part au niveau national en délaissant les problèmes dans les circonscriptions). Les luttes internes deviendront plus importantes à cause de l'importance des listes.

L'autre méthode proposée, élection complémentaire pour les députés de circonscriptions et choisis dans la liste pour les députés de districts, suggérée par Massicotte, est conforme au principe du mode de scrutin proposé. Par contre, la proposition n'apporte pas de changement avec ce qui existe maintenant. Quel est son avantage ?

Il n'est pas certain que les arguments du moindre coût économique (élection complémentaire) et de la préservation de l'équilibre partisan soient suffisants pour justifier un changement dans le mode de remplacement des sièges vacants. Et ce d'autant plus, que dans un cas, choix sur la liste, le prix politique est important, et dans l'autre, le coût économique est le même.

Préserver la stabilité gouvernementale lorsque de nombreuses vacances surviennent au sein d'une députation d'un parti ou d'une coalition (faible majorité parlementaire) peut représenter un vice démocratique. Pourquoi préserver une stabilité gouvernementale à l'intérieur d'un parti ou d'une coalition qui n'a pas conservé cette stabilité. Pourquoi empêcher la population de manifester son mécontentement face à un gouvernement en réduisant et élimant les élections complémentaires? Plusieurs chefs de gouvernement ayant reconnu lors de défaites dans des élections complémentaires qu'il s'agissait d'un message des électeurs. Quelques fois même, un gouvernement a procédé à des réorganisations de son personnel politique et à des changements de priorités politiques qu'il s'était fixé au cours de son mandat.

- Le partage des responsabilités des députés. Comme le reconnaît l'auteur de la recherche, Louis Massicotte, il existe une zone grise quant aux responsabilités des députés. Par exemple, qui sera responsable des dossiers; celui de circonscription ou de district. Il ne sera pas toujours facile de distinguer les dossiers de district et ceux de circonscriptions. Considérant que le député de district est choisi à partir d'une liste, et que ces listes font l'objet de marchandage politique au sein d'un parti, on peut facilement imaginer que ce député est davantage politique qu'un représentant de la population comme pourra l'être un député de circonscription. On peut imaginer des luttes pour l'appropriation des certains dossiers, plus payant politiquement. Cela va à l'encontre de l'un des objectifs recherchés par la réforme: représentation de la volonté des électeurs qui est l'enjeu de la réforme proposée.
- Ce dernier problème pourrait créer des tensions inutiles et contre-productives. Il est effet possible que ces zones grises entraînent des conflits de juridiction et de paternité de dossier. Donc, c'est le travail des députés qui doit être redéfini en tenant compte des problèmes suivants : danger d'une hiérarchisation de la députation (conflit interne) rôle plus important au député de district : politique). En somme, n'y a-t-il pas un risque de développer un système où les partis prendront une place considérable au détriment des objectifs de représentativité et de démocratie.
- Selon la majorité des scénarios, il y aurait plusieurs gouvernements minoritaires. Il est possible qu'un parti ayant obtenu la majorité de députés selon le mode de scrutin uninominal, pourrait, selon le nouveau mode de scrutin proportionnel mixte, se retrouver minoritaire. Il n'est pas dans la culture politique québécoise, d'avoir de nombreux gouvernements minoritaires ou de coalition. Il y a une culture politique à développer; une telle culture prend du temps à s'imposer. Cela pourrait avoir des conséquences quant à la nature du processus de négociation notamment au niveau des relations fédérale-provinciales ainsi que sur la poursuite des objectifs politiques des différents partis. Le referendum sur l'adoption d'un nouveau mode de scrutin à l'Île-du-Prince-Édouard a été rejeté par la population en partie parce qu'il affaiblissait le pouvoir de négociier de la province face au gouvernement fédéral. Il est vraisemblable qu'un parti dans un gouvernement de coalition aura plus de difficulté à négocier face à un gouvernement majoritaire fort à Ottawa.
- Dans un gouvernement de coalition, les plateformes et les programmes sont sujets également à des négociations extraparlimentaires. Il est plus difficile dans ces conditions de faire adopter son programme législatif. Tout étant objet de négociations politiques, le rôle des partis prendra de plus en plus de place au détriment une fois encore des préférences des électeurs. L'adoption de projets de lois sera plus longue et ne pourra se faire qu'à un coût économique et politique plus important.

- Il semble aussi qu'il sera difficile d'implanter des projets politiques à long terme pour des gouvernements de coalition et dans un régime politique reposant, plus souvent qu'on ne l'imagine, sur l'instabilité gouvernementale, toujours en négociation politique pour persévérer. La précarité des gouvernements semble inévitable.
- Un régime politique où il y a de nombreux gouvernements minoritaires ou de coalitions a souvent pour conséquence des élections plus nombreuses, donc des coûts liés aux campagnes électorales.

c) Selon quelles modalités un nouveau mode de scrutin devrait-il être implanté au Québec?

Les problèmes d'ordre stratégique

- Un tel changement de régime politique doit faire l'objet d'une consultation politique large et ne peut se limiter à des audiences en commission parlementaire. L'importance de la réforme demanderait et exigerait même une consultation par référendum. Le mode de scrutin proposé pourrait être implanté suivant une victoire au référendum dont les modalités seront négociées par les partis représentés à l'Assemblée nationale. À défaut de quoi, il faudrait au moins l'unanimité des partis représentés à l'Assemblée nationale du Québec.

Conclusion

Le projet de réforme du mode de scrutin tel que proposé par le Gouvernement du Québec soulève plusieurs interrogations : les objectifs et l'enjeu ne semblent pas être atteints dans la formule actuelle. De plus, il entraîne des conséquences politiques importantes; nouvelle culture politique, possibilité plus grande d'instabilité gouvernementale, affaiblissement envisageable du pouvoir de négocier de la province face au Gouvernement du Canada, rôle des députés, rôle des partis, représentativité des petits partis pour ne nommer que ceux-là. Si l'on veut absolument un mode de scrutin proportionnel, nous pourrions réfléchir à la possibilité d'une liste nationale, au lieu d'une liste de district, qui pourrait concilier les objectifs et les enjeux recherchés tels qu'énoncés dans le projet de réforme.

BIBLIOGRAPHIE

Sources

Assemblée nationale Québec. *Le mode de scrutin. Votre opinion est fondamentale. Cahier d'information.* Québec, Assemblée nationale, 2005.

Gouvernement du Québec. *Projet global de réforme des institutions démocratiques, Avant projet de loi remplaçant la loi électorale. Document explicatif.* Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, sd, sl.

_____ *Projet global de réforme des institutions démocratiques. Les modalités d'exercice du droit de vote.* Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, sd, sl.

_____ *Projet global de réforme des institutions démocratiques. Le contrôle parlementaire.* Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, sd, sl.

_____ *Projet global de réforme des institutions démocratiques. La participation des citoyens.* Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, sd, sl.

_____ *Projet global de réforme des institutions démocratiques. La désignation des députés de district.* Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, sd, sl.

_____ *Projet global de réforme des institutions démocratiques. La représentation équitable des femmes à l'Assemblée nationale.* Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, sd, sl.

_____ *Projet global de réforme des institutions démocratiques. La représentation équitable des minorités à l'Assemblée nationale.* Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, sd, sl.

_____ *Projet global de réforme des institutions démocratiques. Pour que chaque vote compte - la proportionnel mixte.* Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, sd, sl.

L'avant-projet de loi déposé par M. Jacques Dupuis Ministre délégué à la réforme des institutions démocratiques à l'Assemblée Nationale du Québec lors de la première session de la trente-septième législature. Québec, Gouvernement du Québec, 2004.

Louis Massicotte. *La révision du mode de scrutin. À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec.* Document de travail. Québec, Gouvernement du Québec, 2004.

_____ *La révision du mode de scrutin. À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec. En bref. Document de travail. Québec, Gouvernement du Québec, 2004.*

_____ *La révision du mode de scrutin. À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec. Annexes. Québec, Gouvernement du Québec, 2005.*

Autres documents

Pierre Drouilly. La réforme du mode de scrutin au Québec 1. *De quelques évidences oubliées.* 2. *Le projet du gouvernement Charest.* Montréal, Université du Québec à Montréal, Département de science politique. (Documents inédits), février 2006.

ÉLECTIONS 2006

	DÉPUTÉS DE			DÉPUTATION	
	COMTÉ	LISTE	%	NOMBRE	%
% DE VOTE					
BLOC	51	22	68%	73	58%
LIB	13	10	17%	23	18%
PCC	10	13	13%	23	18%
NPD	0	3	7,5%	3	2%
VERT	0	2	4,0%	2	2%
AUTRE	0	0	0,3%	0	
IND.	1	0	0,8%	1	1%
	75	50		125	
SYSTEME AVEC LISTE NATIONALE					
BLOC	51	30	68%	81	65%
LIB	13	10	17%	23	18%
PCC	10	10	13%	20	16%
NPD	0	0	7,5%	0	
VERT	0	0	4,0%	0	
AUTRE	0	0	0,3%	0	
IND.	1	0	0,8%	1	1%
	75	50		125	
SYSTEME AVEC LISTE PAR DISTRICT (25)					