

**« LE MODE DE SCRUTIN :
ENTRE LA REPRÉSENTATIVITÉ
ET LA STABILITÉ DE LA GOUVERNANCE »**

Mémoire

présenté par

l'Amicale des anciens parlementaires du Québec

à la

Commission spéciale sur la Loi électorale

de l'Assemblée nationale du Québec

12 janvier 2005

Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre,
Mesdames et Messieurs
les membres de la Commission,

« Si l'existence d'un Parlement ne garantit pas la démocratie, il n'est pas de démocratie sans Parlement. Et la démocratie est d'autant plus réelle, d'autant plus vivante que le Parlement est libre et actif. »

Philippe Séguin, ancien ministre et ancien président de l'Assemblée nationale française
Discours de clôture du colloque « Le parlementarisme au XXI^e siècle »

Quelques mots d'abord pour présenter l'Amicale des anciens parlementaires du Québec. L'Amicale a pour mission de regrouper des femmes et des hommes qui ont été membres du Parlement, dans le but de favoriser la promotion des institutions parlementaires du Québec et la diffusion d'information sur le parlementarisme. En somme, des sages qui, bénévolement, veulent partager leur expertise et leur expérience accumulées durant leur séjour à l'Assemblée nationale avec les parlementaires actuels et futurs. Les objectifs de l'organisme, qui compte actuellement près de 250 membres, sont de :

- mettre les connaissances et l'expérience des anciens parlementaires du Parlement du Québec au service de la démocratie parlementaire, tant au Québec qu'à l'extérieur de la province;
- servir l'intérêt public;
- favoriser l'esprit de solidarité parmi les anciens parlementaires;
- promouvoir les relations entre ses membres et avec les députés de l'Assemblée nationale;
- représenter le Québec au sein d'organismes internationaux tels que l'Union mondiale des associations d'anciens parlementaires francophones;
- défendre et promouvoir les intérêts des anciens parlementaires du Québec ici et à l'étranger.

DÉCLARATION LIMINAIRE

Le 1^{er} mars 2005, lors du dépôt de notre mémoire intitulé « Quelques réflexions pour accroître la démocratie parlementaire » devant la Sous-commission permanente de la réforme parlementaire, nous mettions l'accent sur le dysfonctionnement de notre Parlement, faisant ainsi ressortir la domination du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. Dysfonctionnement qui risque d'engendrer l'infantilisation du député dans ses fonctions de législateur et de représentant des citoyens de sa circonscription. Bref, un plaidoyer vibrant en faveur de la valorisation du rôle du député.

Notre démarche s'inspirait des conclusions du colloque international Le parlementarisme au XXI^e siècle tenu à Québec du 9 au 12 octobre 2002. Lors de cet événement, organisé par l'Amicale, il a été convenu de créer un comité de suivi et de recherche sur le parlementarisme et la démocratie représentative. Une des grandes motivations de ce comité de suivi du colloque est de valoriser le rôle du député. Du reste, le mémoire déposé le 1^{er} mars 2005 devant la Sous-commission permanente de la réforme parlementaire est axé sur cette volonté de redonner au député son rôle de législateur et de contrôleur de l'action gouvernementale.

Aujourd'hui, nous poursuivons nos recherches en attirant l'attention de l'Assemblée nationale sur un autre volet important de notre démocratie représentative : le mode de scrutin. Par cette réflexion, nous voulons examiner les imperfections engendrées par le mode de scrutin et ses répercussions sur la représentation des citoyens au sein de leur Parlement. Nous avions auparavant annoncé notre intention d'approfondir deux sujets : le mode de scrutin et la démocratie représentative. L'Amicale se donnant comme objectif de formuler des

commentaires et des recommandations le moment venu, voilà pourquoi nous soumettons ce mémoire.

LA CARTE ÉLECTORALE

C'est un principe de la démocratie que le vote de chaque citoyen, quelle que soit sa circonscription électorale, devrait avoir un poids égal. C'est par respect de ce principe que la carte électorale est ajustée de temps en temps par rapport aux résultats des recensements décennaux. Une anomalie majeure a été corrigée au début des années 70 par l'élimination des « comtés protégés ». Le principe est toutefois appliqué d'une façon nuancée, les circonscriptions urbaines pouvant avoir jusqu'à 25% de plus d'électeurs par comparaison à la moyenne et les circonscriptions non urbaines jusqu'à 25% de moins; on tient compte ainsi des très grands territoires que doivent représenter certains députés ruraux. Car comme l'écrivaient les signataires de l'*Appel des Cinq* (Henri Brun, Claude Corbo, Christian Dufour, Joseph Facal et Jean-Claude Rivest), « quand le territoire d'un État est aussi vaste et inégalement peuplé que l'est le Québec, il est légitime, lorsqu'il s'agit de déterminer qui va gouverner, de relativiser le principe de l'égalité absolue du vote afin de prendre en compte le vœu des différentes régions. »

L'Amicale des anciens parlementaires du Québec reconnaît que la réduction à 0% de l'écart présentement permis créerait une autre sorte de distorsion qui ne servirait pas la démocratie québécoise. Elle suggère cependant que le chiffre actuel de 25% puisse être réexaminé à la lumière des résultats des récentes élections, et en relation avec la présente réflexion sur le mode de scrutin.

LE MODE DE SCRUTIN

Le mode de scrutin existant, uninominal à un tour, a des faiblesses qui ont été démontrées par divers observateurs. Le gouvernement est formé par le parti qui a remporté le plus grand nombre de sièges, indépendamment du pourcentage global de voix qu'il a obtenu sur l'ensemble du territoire. Voici des exemples qui illustrent les aberrations possibles de notre système.

En 1966, l'Union nationale avec 40,9% du vote populaire avait obtenu la majorité des sièges, soit 58 sur 110. En 1973, le Parti libéral du Québec, avec 54,7% des suffrages avait obtenu 93% des sièges, soit 102 sur 110. Le Parti québécois, qui avait récolté 30,2% des votes exprimés, n'avait pour sa part remporté que 6 sièges à l'Assemblée. Plus près de nous, en 1998, le Parti québécois avait conservé le pouvoir avec 76 sièges et 42,9% du vote populaire, alors que le Parti libéral demeurait dans l'opposition avec 43,5% des suffrages. Le parti politique qui en est actuellement le plus victime est l'Action démocratique du Québec. Lors de l'élection du 14 avril 2003, ce parti n'a fait élire que 4 députés alors qu'il avait remporté 18,1% des suffrages.

Nous reconnaissons que lorsqu'il y a une distorsion importante entre le nombre de sièges remportés par chaque parti et sa part du vote populaire, il y a dans une certaine mesure un certain affaiblissement de la démocratie. Il est souhaitable que le Québec façonne un mode de scrutin qui produise des résultats plus proches de l'éventail de la volonté populaire.

AU NIVEAU DE LA CIRCONSCRIPTION

Notre système actuel, uninominal à un tour, ajoute un cran de plus à son caractère démocratique imparfait lorsqu'il s'agit d'élire le député de chaque circonscription. Le candidat qui recueille le plus grand nombre de votes est déclaré élu. Dès qu'il y a plus de deux candidats en lice, le député élu peut fort bien ne pas avoir obtenu la majorité absolue; ce résultat fait en sorte qu'il ne représenterait, strictement parlant, qu'une minorité de ses électeurs.

L'exemple est sans doute extrême, mais reportons-nous à l'élection de 1944 dans la circonscription de Rouyn-Noranda où un candidat du parti CCF a été élu avec 20% des suffrages. Voyons de plus près l'ensemble des votes exprimés :

Candidat	Parti	Votes
CÔTÉ, David	Cooperative Commonwealth Federation	2 100
CAOINETTE, Maurice	Bloc populaire	1 850
GAGNÉ, Romuald	Libéral	1 752
BEAULIEU, Camille	Union nationale	1 643
MERCIER, Gérard-A.	Crédit social	1 411
PILON, Lucien-Denis	Libéral indépendant	1 163
DROUIN, J.-Stanislas	Libéral indépendant	52
POIRIER, Wilbrod	Indépendant	14

Comme l'indiquent ces résultats, le député élu a reçu l'appui de 2 100 électeurs, tandis que près de 8 000 l'ont rejeté. Voilà un résultat qui témoigne de manière éloquente que le mode de scrutin actuel laisse à désirer.

Ce même mode de scrutin fait en sorte qu'à l'Assemblée nationale du Québec, un gouvernement peut exercer le pouvoir sans l'appui de la majorité de la population, et la majorité des députés élus à la pluralité des voix peut ne représenter qu'une minorité de leurs électeurs.

Il y a donc un certain déficit démocratique dans un système de représentation qui permet que la majorité des députés ne représente pas la majorité de leurs électeurs, et que le gouvernement puisse être issu d'un parti ayant été rejeté par la majorité de l'électorat.

Nous trouvons que le mode de scrutin actuel comporte des lacunes au plan démocratique. De plus, il rend difficile la représentation des petits partis et il génère de plus en plus d'effets pervers à mesure que l'on s'éloigne du bipartisme. L'Amicale des anciens parlementaires du Québec considère qu'il est justifié de chercher à améliorer un système qui peut transformer des victoires en défaites et des défaites en victoires.

LES PARTIS POLITIQUES

À diverses périodes de l'histoire du Québec, nous n'avons eu que deux partis politiques, à part quelques formations vraiment minuscules. Depuis un certain temps, cependant, au moins trois partis siègent à l'Assemblée nationale, et d'autres remportent un nombre non négligeable de voix. Le mode de scrutin actuel ne donne que très peu d'espoir aux petits partis de se retrouver au Parlement, nonobstant les appuis obtenus au sein de la population.

QUOI FAIRE?

La proposition formulée par le gouvernement a le grand mérite de bien situer le débat. Le mode de scrutin qu'il met de l'avant témoigne d'une volonté de rendre le système plus démocratique, et notamment de rapprocher le nombre de sièges remportés et le pourcentage du vote populaire obtenu. Il paraîtrait que les chances des petits partis d'avoir des porte-parole au Parlement seraient améliorées.

L'Amicale est obligée de reconnaître qu'elle n'a pas d'unanimité dans ses rangs. Certains de ses membres trouvent le mode de scrutin actuel imparfait, mais ne voudraient pas pour autant le changer. D'autres sont favorables à un système proportionnel; ils rejettent le proportionnel pur, mais envisageraient un système mixte semblable à celui que propose le gouvernement. D'autres encore préfèrent un mode de scrutin qui réduirait les écarts mais, à leurs yeux, assurerait une plus grande stabilité à la gouvernance.

Certains membres de l'Amicale verraient d'un bon œil un mode de scrutin qui permettrait, voire même favoriserait, la prolifération de petites formations politiques. D'autres cependant, la majorité, estiment un tel système dangereux, dans la mesure où il rend difficile l'obtention par un parti de la majorité des sièges, permettant ainsi aux petites formations de vendre cher leur adhésion à une coalition gouvernementale et de provoquer à n'importe quel moment la déstabilisation du Parlement – et de la société même – par le chantage d'une menace de retrait.

EXISTE-T-IL UNE FORMULE IDÉALE?

Notre étude de la question, y compris notre examen de la littérature pertinente, nous mène à la conclusion qu'il n'y a pas de mode de scrutin parfait. S'il y en avait un, la France l'aurait adopté pour la Cinquième République, et le Québec l'aurait mis de l'avant dans l'un ou l'autre des mémoires ou projets qu'il a étudiés au cours des récentes décennies. Chaque système a donc ses avantages et ses inconvénients. En pesant ces avantages et ces inconvénients, il faut tenir compte de certains problèmes qui ne peuvent être ignorés :

- dans un régime proportionnel compensatoire, la formule mise de l'avant dans le projet de loi, on peut se retrouver avec deux classes de députés, les uns élus pour représenter la population d'une circonscription et les autres choisis sur une autre base avec une relation différente à la population du Québec; il y aurait donc d'une part, les sans-grade qui devront durement besogner pour l'emporter dans leur circonscription et d'autre part, les privilégiés des partis (ministrables sans le moindre doute) élus sans trop de soucis sur la base d'un scrutin de liste;
- si des députés, outre ceux élus pour représenter des circonscriptions géographiques, sont choisis à même une liste établie par leur formation politique, ces personnes seraient principalement redevables à leur parti plutôt qu'aux électeurs;
- dans le système proposé par le gouvernement, ou bien le nombre de sièges devrait être augmenté considérablement, ou bien le député élu selon le mode traditionnel aurait à représenter un territoire beaucoup plus vaste qu'actuellement; cela passe pour le Parlement fédéral, mais poserait de très grands problèmes pour les députés de l'Assemblée nationale;

- si aucune formation politique n'obtient la majorité absolue des sièges, celle qui en a le nombre le plus élevé est obligée de négocier avec un ou plusieurs autres partis, donnant à ceux-ci une influence disproportionnée dans le gouvernement, influence qui ne concorde pas avec la volonté populaire majoritaire ou prédominante;
- un gouvernement minoritaire, gouvernant en coalition ou par ententes ponctuelles, pourrait se trouver empêché de gérer la chose publique de façon stable et cohérente; les équilibres recherchés par le premier ministre, le ministre des Finances ou autres pourraient être déjoués par la politique particulière d'un petit parti; cela s'est déjà vu, y compris récemment au Parlement fédéral;
- la société pourrait se trouver prise avec une succession de gouvernements minoritaires fragiles.

Il faut donc choisir parmi des valeurs dont chacune a son importance, notamment entre une représentativité plus fidèle à l'éventail des votes exprimés, et la stabilité de même que la cohérence de la gouvernance.

Les systèmes proportionnels, surtout à l'état pur, n'ont que rarement fourni stabilité et cohérence. Le débat électoral est devenu quasi permanent et les petites formations ont joui d'une influence disproportionnée.

L'Amicale des anciens parlementaires du Québec n'a pas obtenu un consensus en faveur du mode de scrutin proportionnel compensatoire mis de l'avant dans le projet de loi. Elle juge la stabilité et la cohérence de la gouvernance plus importantes que la représentation mathématiquement plus fidèle des divers partis en lice.

DES SOLUTIONS

L'Amicale s'est penchée sur deux solutions alternatives : le vote uninominal à deux tours, et le vote préférentiel. L'un et l'autre permettraient d'éviter, ou à tout le moins d'amoindrir sensiblement, deux des problèmes énumérés plus haut.

Deux tours de scrutin?

C'est en nous référant au système uninominal à un tour, que les spécialistes appellent le système pluralitaire, qu'il est possible de mieux comprendre la logique sous-jacente à la proposition d'un système majoritaire à deux tours. Contrairement au système pluralitaire, le système à deux tours, tout comme la représentation proportionnelle, tend vers le multipartisme, favorisant par le fait même la création de nouveaux partis, et à tout le moins le maintien des petits partis existants, parce que plus sensible aux multiples courants d'opinions. L'électeur qui vote pour un petit parti n'aurait pas, du moins pas autant qu'aujourd'hui, l'impression de gaspiller son vote.

Ce mode de scrutin majoritaire est utilisé pour des élections parlementaires et/ou présidentielles. Il inclut, par la force des choses, une forme de ballottage entre les deux tours. Le fait qu'il y ait deux tours de scrutin à intervalle d'une semaine à dix jours rend les alliances possibles suite à des négociations entre les partis et permet ainsi aux petites formations d'avoir une influence concrète sur le vote populaire, et ultimement de s'intégrer à une coalition gouvernementale.

Le premier tour se déroule de la même façon qu'une élection au scrutin uninominal à un tour. Si un candidat obtient la majorité absolue, il est déclaré immédiatement élu, sans avoir à tenir un deuxième scrutin. C'est lorsque aucune majorité ne se

dégage au premier tour que le scrutin de ballottage prend place. Les détails procéduraux peuvent varier.

Le mode de scrutin à deux tours le plus répandu, et peut-être le plus connu, est appliqué en Ukraine. Il consiste à confronter au deuxième tour les candidats qui se sont classés premier et deuxième au premier tour. Ce système conduit à l'élection d'un député à la majorité absolue. Pour les défenseurs de ce modèle, il s'agit d'une véritable majorité puisque le vainqueur est représentatif de son électorat. Bien que louable, ce modèle a le défaut d'éliminer au deuxième tour des candidats qui ont quand même obtenu un certain pourcentage du vote populaire au premier tour. Cette seule dimension discrédite ce modèle et lui enlève beaucoup de valeur au plan démocratique.

C'est la France qui est le plus communément associée au mode de scrutin à deux tours lors des élections législatives et présidentielles. Nous évaluons que le modèle français est plus convenable que celui pratiqué en Ukraine, puisque tout candidat qui a remporté 12,5% des suffrages au premier tour peut légitimement se présenter au deuxième tour. Il faut comprendre qu'en France, le deuxième tour n'élimine pas le troisième ou même le quatrième candidat s'ils réussissent à atteindre le plancher de 12,5% du vote populaire, ce qui explique qu'au deuxième tour des législatives françaises, il peut y avoir en lice les candidats de trois ou quatre partis. C'est ce que l'on appelle des triangulaires. Le modèle français n'est pas absolument majoritaire. Il peut arriver qu'après le deuxième tour, un candidat soit élu avec une majorité simple, comme c'est souvent le cas dans le système uninominal à un tour. À noter que le système majoritaire à deux tours, comme il est pratiqué en France, existe dans plus de trente pays, y compris plusieurs pays francophones d'Afrique,

et dans diverses républiques de l'ancienne Union soviétique devenues indépendantes.

Comme on peut le constater, il arrive que le mode de scrutin à deux tours permette l'élection de députés à la pluralité des voix. Cependant, il constitue une embellie notable puisque la majorité des députés de l'Assemblée nationale française sont généralement élus à la majorité des voix. L'éminent politologue Maurice Duverger explique que les deux tours engendrent le multipartisme parce que le phénomène de sous-représentation des divers courants idéologiques ne joue qu'au second tour et qu'il est loisible aux partis ayant reçu moins de votes de se regrouper lors du scrutin de ballottage. Nous estimons donc que le mode de scrutin à deux tours permet aux petits partis de survivre s'ils réussissent à former des coalitions au deuxième tour, et, en conséquence, favorise le multipartisme. La preuve : le Parti communiste, le Parti vert, le Front national, etc., ont actuellement des députés siégeant à l'Assemblée nationale française, tout comme les grands partis tels le PS et l'UMP.

À noter qu'en France, les coalitions gouvernementales font partie de la culture politique du pays. Sous François Mitterrand, il y a eu un gouvernement socialo-communiste, puis une coalition gouvernementale arc-en-ciel (PS, PC et Vert) avec Lionel Jospin. Même chose à droite avec l'UDF et le RPR, devenus depuis l'an 2001 l'UMP (Union pour une majorité présidentielle). Bref, en France, un parti politique ne peut prendre seul le pouvoir. Fait intéressant : ce pays ne vit plus pour autant l'instabilité gouvernementale.

Globalement, le mode de scrutin à deux tours tend à générer un niveau de vote moins élevé que le scrutin pluralitaire et la proportionnelle. Ajoutons, par souci de

clarté, que le scrutin à deux tours est capable de produire des gouvernements majoritaires formés d'un parti détenant la majorité des sièges au Parlement. Moins souvent, certes, que le scrutin pluralitaire, mais beaucoup plus souvent que la proportionnelle. Comme on peut le constater, le scrutin à deux tours a sa logique propre qui le distingue à la fois du mode de scrutin uninominal à un tour et du proportionnel. Il est de loin cependant plus fiable que le mode de scrutin uninominal à un tour quand il s'agit d'élire un Parlement plus représentatif de la volonté populaire.

Des problèmes

Force est de constater, cependant, que le système uninominal à deux tours présente trois inconvénients non négligeables:

- le deuxième tour requiert d'importantes dépenses additionnelles, celles de la campagne électorale prolongée et celles de la tenue du deuxième scrutin;
- il y a, entre les deux tours, des marchandages qui risquent d'être intenses, et qui se poursuivent entre partis sans grande participation du public;
- il y a un risque significatif que la participation des électeurs au deuxième tour soit nettement inférieure à celle au premier tour et qu'on se retrouve donc, malgré tout, avec un évident déficit démocratique.

Le vote préférentiel

Un système de vote préférentiel, expérimenté par au moins un parti pour le choix de son chef, évite lui aussi les deux problèmes identifiés auparavant : l'élection d'un député malgré le fait que la majorité des électeurs de la circonscription avaient voté contre lui, et, dans une certaine mesure, l'élection d'un gouvernement appuyé par la minorité de l'électorat.

Ce système est un peu plus compliqué pour l'électeur, et plus ardu pour les personnes appelées à dépouiller le scrutin. Au lieu de cocher un seul nom sur son bulletin de vote, l'électeur est invité à numéroter les candidats dans l'ordre de ses préférences. Si, lorsque les votes sont comptés, aucun des candidats n'a obtenu une majorité absolue, celui qui est arrivé en bas de la liste est éliminé, et les bulletins sur lesquels il avait été le premier choix sont redistribués selon le deuxième choix indiqué. Le processus se répète si nécessaire, jusqu'à ce qu'une personne obtienne la majorité absolue.

Puisqu'il s'agit d'un seul tour, les trois problèmes liés au mode de scrutin à deux tours sont évités.

Ce système est utilisé notamment en Australie, et dans quelques autres pays de ce coin du monde. Il conserve la base des circonscriptions uninominales. Il permet toutefois à l'électeur de participer directement au processus de ballottage, contrairement au scrutin à deux tours où ce sont davantage les partis politiques qui négocient entre les deux scrutins et offrent à l'électorat leurs choix au bulletin. Le candidat victorieux a nécessairement la majorité absolue en bout de ligne, même s'il n'a pas été le premier choix de tous les électeurs.

Les dépenses encourues ne sont guère plus élevées que dans un système uninominal à un tour. Les taux de participation – qui dépendent davantage de facteurs sociologiques que du mode de scrutin – sont comparables aux autres systèmes. Il est même à espérer que l'électeur, apprenant à utiliser ce mode de scrutin, ait la perception d'avoir une influence plus réelle sur les résultats électoraux et ne se sente pas désabusé avec l'impression que son vote ne compte pas.

Il est à noter qu'en Irlande, l'introduction du mode de scrutin préférentiel n'a pas entraîné une augmentation du pourcentage de bulletins rejetés parce que mal complétés.

CONCLUSION

L'Amicale des anciens parlementaires du Québec recommande à l'Assemblée nationale d'adopter un système de vote préférentiel.

Il nous semble qu'un changement de cet ordre nous permettrait d'atteindre l'objectif que nous poursuivons tous, c'est-à-dire s'assurer que tout député fonde sa légitimité sur l'appui d'une majorité absolue des suffrages exprimés, tout en ne bouleversant pas nos traditions électorales séculaires. Il est toujours sage, lorsqu'on envisage des réformes qui affectent les institutions, de prendre en compte la culture politique de la société concernée.

L'Amicale souhaiterait en terminant soumettre à votre réflexion les deux éléments suivants. D'abord, serait-il pertinent de prévoir dans nos lois la possibilité de consulter les citoyens sur différents sujets en même temps que le scrutin électoral? Il s'agit là d'une pratique fort utilisée chez nos voisins du sud. Et, deuxièmement, serait-il opportun d'analyser les impacts des sondages sur l'électorat et conviendrait-il, si les résultats de l'analyse révèlent une influence notable des sondages sur les choix de l'électeur, de prolonger la période de l'interdit?

Nous vous remercions de votre attention et nous serons heureux d'échanger avec vous.