

## Un Parlement représentatif de ses citoyens

Document déposé conjointement au Comité directeur des États généraux de la réforme des institutions démocratiques et à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le mandat d'initiative de la réforme du mode de scrutin au Québec

Solidarité rurale du Québec



Nicolet, novembre 2002

## TABLE DES MATIÈRES

Contexte .....	4
Pour une représentation plus fidèle du Québec .....	5
Un mode de scrutin, lequel choisir ?.....	6
Le mode de scrutin et les autres changements en vue .....	8
Conclusion .....	9
Bibliographie.....	10

## SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC

Solidarité rurale du Québec a été créée en 1991 pour assurer le suivi des *États généraux du monde rural*. Sa mission est de promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural, de ses villages et de ses communautés, de manière à renverser le mouvement de déclin et de déstructuration des campagnes québécoises.

La coalition est hybride avec son membership composé d'une vingtaine d'organismes nationaux, de quelque 80 membres corporatifs et de plusieurs membres individuels.

Depuis juin 1997, Solidarité rurale du Québec agit à titre d'instance-conseil du gouvernement du Québec en matière de ruralité. De plus, avec l'appui de son secrétariat, elle est un groupe-conseil, un lobby, un centre de formation, un centre de documentation, un lieu de recherche, une petite maison d'édition et un organisateur d'événements.

## Contexte

Voilà plus de cinquante ans, voire même depuis le début du 20<sup>e</sup> siècle, que des voix s'élèvent au Québec pour réformer les institutions parlementaires et démocratiques. La façon d'élire les députés au parlement demeure sans contredit un des éléments les plus souvent abordés dans ce domaine. Le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour, issu de la tradition parlementaire britannique, fait l'objet de critiques de plus en plus insistantes tant de la part des citoyens québécois que du corps législatif. Au lendemain de certaines élections, on a parfois constaté un véritable désenchantement à l'égard du mode de scrutin. En effet, les résultats des élections générales tenues en 1944, 1966 et en 1998 ont ainsi permis à un parti politique de se hisser au pouvoir tout en ayant récolté moins de votes. Mentionnons également que l'Action démocratique enverra qu'un seul député à l'Assemblée nationale en 1998, même après avoir reçu 11% de votes. En 1970, après avoir ravi 23 % de l'électorat, le Parti québécois n'obtient que sept sièges. Trois ans plus tard, le constat est sensiblement le même, où il récolte 30 % du vote exprimé mais seulement 6 députés sont envoyés au Parlement. La distribution des sièges se faisant en fonction des territoires électoraux plutôt qu'en fonction de l'électorat, le mode de représentation actuel est un «miroir déformant» de la société québécoise, de ses choix politiques et de ses intérêts.

Dans tous les cas, le débat est toujours à refaire. Tout au long du siècle dernier, les efforts ont été nombreux afin de réformer notre mode de scrutin pour y introduire une formule plus représentative qui respecte le principe de l'égalité des votes. Mais un peu comme le mythe de Sisyphe, la réforme du mode de scrutin semble un éternel recommencement. Comme le dit France Lavergne, auteure d'un mémoire de maîtrise à l'Université Laval sur le sujet, le mode de scrutin est demeuré longtemps en phase d'hibernation. Malgré la Commission Burns, les travaux du politologue Vincent Lemieux en passant par le rapport du comité Drouin, le projet de René Lévesque et les revendications du Mouvement démocratie nouvelle, la réforme du mode de scrutin a continuellement été mise de côté. Étonnamment, les nombreuses études et recherches universitaires ainsi que les rapports de diverses commissions indépendantes ou gouvernementales n'ont jamais réussi à convaincre les gouvernements de la nécessité de renouveler le mode de scrutin.

Comment alors s'assurer d'une meilleure transposition du vote exprimé dans notre système électoral et empêcher les distorsions entre la volonté populaire et la représentation parlementaire? Actuellement, l'introduction d'une variante proportionnelle dans le modèle majoritaire semble recevoir l'appui de plusieurs personnes. D'ailleurs, la chose a de quoi étonner, puisque tous les partis politiques au Québec, à un moment ou à un autre, ont décrié les distorsions de la formule majoritaire à un tour. Si la plupart des formations politiques ont un jour ou l'autre promis de la changer, le projet sombre souvent dans l'oubli, précisément parce que cette même distorsion leur a quelques fois permis de se faire élire.

Le mode de scrutin actuel trahit en quelque sorte le principe de la représentation politique. Un système politique qui ne reflète pas l'ensemble des intérêts de la population finit par perdre sa légitimité. Mais les régimes politiques modernes changent. Qu'ils

soient de type parlementaire ou présidentiel, qu'ils soient situés en Europe ou en Amérique, beaucoup de pays ont eu recours à des changements dans leurs institutions politiques et démocratiques. Rares sont ceux qui ont préservé le mode de scrutin uninominal, si ce n'est que l'Angleterre, les États-Unis ou encore l'Inde. Si aucun système de vote ne semble faire totalement l'unanimité, il appartient au Québec d'en façonner un à son image.

S'il y a des rendez-vous avec l'histoire, celui du projet actuel de modifier le mode de scrutin en est un qu'il ne faut pas manquer. La réforme du mode de scrutin ainsi que celle des institutions parlementaires font présentement l'objet d'une réflexion et d'une consultation soutenue au Québec. Deux instances s'y appliquent. D'une part, à l'initiative du ministre Jean-Pierre Charbonneau, un Comité directeur des États généraux de la réforme des institutions démocratiques, présidé par monsieur Claude Béland, entend présentement les citoyens sur un éventail de changements possibles : système politique, mode de scrutin, élections à date fixe, limitation de la durée des mandats électoraux, droit de vote à 16 ans plutôt qu'à 18 ans et quelques mesures favorisant la démocratie directe. D'autre part, la Commission des institutions de l'Assemblée nationale a reçu le mandat d'examiner le mode de scrutin actuel et de formuler en fin de processus des recommandations au gouvernement. Solidarité rurale du Québec se réjouit de cette double initiative. Le menu étant très large, la coalition livre pour l'instant ses premières impressions, principalement sur le mode de scrutin, en attendant de débattre des autres points inscrits aux discussions.

## **Pour une représentation plus fidèle du Québec**

Tout projet de réforme du système électoral devrait être précédé d'une analyse de la société québécoise, de sa culture politique, de sa géographie, de ses pratiques électorales et surtout de voir dans quelle proportion les différents groupes sont représentés au Parlement. Ce dernier élément est sans doute le plus important puisqu'un nouveau mode de scrutin doit pouvoir refléter toutes les composantes de la société et leurs intérêts respectifs. Mais en même temps, il ne doit pas non plus contribuer à amenuiser le pouvoir de certains groupes ou de certaines régions moins peuplées. Notons qu'environ 20 % de la population québécoise, soit 1,6 millions de personnes, vit en milieu rural tout en occupant plus de 80% du territoire.

Actuellement, les régions de Montréal, Laval et de la Capitale-Nationale détiennent 46 des 125 circonscriptions électorales, soit environ 37 % des 17 régions administratives. Les 14 autres régions se partagent 79 circonscriptions, représentant cette fois-ci 63 % du total. Ces trois régions comptent 38 % de la population totale du Québec alors que les autres contiennent 62%. Pas étonnant donc que l'élection des circonscriptions en région s'avère très importante pour les partis politiques. Se faisant, un parti dont les voix sont concentrées dans quelques circonscriptions est nettement désavantagé. L'histoire tend à démontrer, plus souvent qu'autrement, que le Parti libéral s'est souvent retrouvé dans cette position. Au départ, plusieurs comtés sont depuis des lustres conférés invariablement au même parti. En ce sens, un vote péquiste dans les circonscriptions de Westmont-Saint-Louis ou dans Outremont a de fortes chances d'être un vote perdu

presque autant qu'un vote libéral dans celles de Lac-Saint-Jean ou de Roberval. Le poids de chaque vote n'est donc pas le même dans chaque comté.

### **Un mode de scrutin, lequel choisir ?**

Parmi l'éventail des modes de scrutin, qu'ils soient de nature proportionnelle, majoritaire, ou mixte, les possibilités sont multiples. Mais il convient d'abord de démythifier le fait que la formule proportionnelle crée nécessairement une instabilité politique néfaste pour la gouverne et la société. Tout au contraire, la plupart des experts s'entendent pour dire que l'introduction d'une forme proportionnelle dans un pays ne conduit pas nécessairement à de l'instabilité politique, voire même au chaos comme d'autres le prétendent. La Norvège, la Suède, l'Autriche, le Danemark et la Suisse ne sont pas mal en point pour autant depuis qu'ils ont adopté cette formule. André Larocque, ancien sous-ministre de la réforme électorale sous René Lévesque, mentionnait à juste titre que c'est davantage le système politique plutôt que le système électoral qui contribue à déterminer les régimes stables et instables. Dans la même veine, Jean-Pierre Derriennic, professeur en sciences politiques à l'Université Laval ajoutait que :

Si on pense qu'un système uninominal majoritaire est nécessaire pour avoir des députés proches de la population et des majorités gouvernementales stables, rien n'excuse qu'on conserve le mode de scrutin actuel, plutôt que de permettre aux électeurs d'exprimer un vote plus complet, plus nuancé et qui comporte moins de risques d'effets pervers. (2001 : 48)

Nombreux sont ceux qui portent un jugement favorable sur les systèmes électoraux à représentation proportionnelle faisant aussi remarquer que ces modèles sont davantage caractérisés par la recherche de consensus et de compromis.

Parmi les pays à s'être dotés d'un nouveau mode de scrutin plus représentatif de leur électorat, le cas de la Nouvelle-Zélande semble très intéressant. La Nouvelle-Zélande est un pays de 3,7 millions d'habitants dont 15 % vivent en milieu rural. Le chômage est d'à peine 6 % et les secteurs de l'agriculture, de la foresterie et des pêches représentent environ 60 % des exportations du pays. À eux trois, ces secteurs occupent environ 10 % des emplois au pays. La Nouvelle-Zélande connaît une progression constante dans son produit intérieur brut, environ 3,5 % par année. De réforme en réforme, cet État a abandonné le système électoral majoritaire pour un mode de scrutin mixte en 1996, faisant éclater en miettes la bipolarisation partisane traditionnelle. Le contexte politique dans lequel la problématique du mode de scrutin a surgi et évolué n'est pas sans rappeler celui du Québec. D'abord, ce pays avait depuis plus d'un siècle et demi un système électoral et parlementaire de type britannique. Doté d'un pouvoir exécutif puissant et enchâssé dans un système électoral majoritaire uninominal, il semble que le Parlement de Wellington était plus britannique que la Grande-Bretagne elle-même. Autre similitude avec le cas québécois, l'agitation de la population néo-zélandaise relative aux caprices du système uninominal s'est manifestée aux élections générales en 1978 et 1981. À ces deux occasions, le Parti travailliste, formant l'opposition, a obtenu plus de voix dans l'ensemble du pays que le Parti national. Cependant, ce dernier a remporté la majorité des sièges au Parlement et a formé le gouvernement. De surcroît, le Crédit social, le troisième parti

politique du pays, récoltait un siège avec 16 % du suffrage exprimé aux élections de 1978 et deux sièges avec 20 % des votes en 1981.

En 1984, le gouvernement du Parti travailliste décidait alors de créer une Commission royale sur le système électoral pour examiner un certain nombre de propositions devant conduire à une éventuelle réforme du mode de scrutin. Au terme de ses travaux, la Commission royale indiqua clairement qu'aucun système électoral ne pouvait complètement régler la situation mais recommandait tout de même que la Nouvelle-Zélande adopte un système mixte avec compensation semblable à celui utilisé en Allemagne. Ce n'est qu'à la suite de longues recherches, discussions et consultations auprès du public que cette proposition fut soumise par voie référendaire. Malgré l'opposition de plusieurs élus et du gouvernement en place, les pressions politiques ont été suffisantes pour forcer le gouvernement à tenir deux référendums sur cette question. Si le premier ne fut que consultatif, le second référendum tenu en novembre 1993 permit à la population d'appuyer le nouveau modèle électoral à 59,3 %. Trois ans plus tard, la Nouvelle-Zélande tenait ses premières élections. Six partis sont représentés au Parlement ainsi que quinze Maoris y occupent un siège. De plus, la proportion globale de femmes au Parlement est passée de 21 % en 1993 à 29 % en 1996.

Le mode de scrutin de représentation proportionnelle personnalisée appliqué en Allemagne est également un autre exemple où la moitié des sièges sont attribués par le système majoritaire uninominal à un tour et l'autre par une formule proportionnelle. Les électeurs sont donc invités à voter d'une part pour un candidat dans leur propre circonscription locale, d'autre part, pour un parti politique. Tout comme en Nouvelle-Zélande, le Parlement allemand comprend deux sortes de députés. Enfin, comme le système mixte ne vise pas à représenter l'entièreté des intérêts de la société, il est d'usage de fixer un seuil minimal de voix sur le plan national pour gagner un siège. Il est de 5% en Allemagne et de 4 % en Suède. Encore là, il appartient au Québec de déterminer ce seuil tout autant que le nombre de députés qui seraient élus selon le mode de scrutin uninominal et ceux selon la proportion des votes obtenus par chacune des formations politiques.

Avant de s'engager dans la réforme du mode de scrutin actuel, Solidarité rurale du Québec demande qu'on puisse, à la lumière des expériences étrangères, notamment dans le cas de la Nouvelle-Zélande, évaluer les impacts sur les milieux ruraux. On ne saurait ici insister suffisamment sur la nécessité d'accompagner la réforme du mode de scrutin par des campagnes de sensibilisation et d'information auprès du public. Dans cette optique, une démarche pédagogique est essentielle, surtout lorsque les citoyens seront appelés à choisir un modèle particulier. C'est d'ailleurs ce que la Nouvelle-Zélande a privilégié comme méthode. Pour bien s'assurer que les campagnes officielles de publicité relatives à la réforme électorale demeurent impartiales, le ministère de la Justice a même confié à l'ombudsman en chef du pays un budget considérable pour bien informer les électeurs du processus et des avantages et des désavantages des différentes options qui s'offraient à eux.

Tout changement dans le mode de votation risque forcément de modifier le territoire des circonscriptions électorales actuelles, notamment avec l'introduction d'un système mixte avec compensation. Ici, le défi est de taille. En effet, même moins nombreux, il importe que les nouveaux territoires électoraux puissent respecter les considérations historiques, géographiques, sociologiques et démographiques des communautés. La faible densité démographique des régions rurales est une réalité. Déjà, elle cause bien des maux de tête à chaque révision de la carte électorale autant fédérale que provinciale. Ainsi, la délimitation de la carte électorale ne devra pas se faire au détriment du monde rural, mais bien au contraire d'assurer sa représentativité.

### **Le mode de scrutin et les autres changements en vue**

Modifier le mode de scrutin au Québec pour un système mixte avec compensation changera forcément la donne politique et la vie démocratique à l'échelle tant nationale que locale. Ainsi, Solidarité rurale du Québec voit d'un bon œil le fait d'avoir plusieurs députés qui opèrent sur un même territoire. Cette situation pourrait sans doute favoriser la rencontre de différents courants d'idées et participer à la revalorisation du rôle de la députation. Encore là, pour pleinement tirer profit de cette impulsion à l'échelle locale, il y aurait lieu de débattre de la pertinence de maintenir ou pas la ligne de parti au parlement.

Pour doter les régions de pouvoirs plus importants, la réforme du mode de scrutin devrait s'accompagner de changements au niveau du système politique en général. Bien entendu, ce constat rejoint davantage la démarche initiée par monsieur Jean-Pierre Charbonneau. On pourrait ainsi songer à créer une Chambre des régions. Mais quelle forme doit-elle prendre ? Encore là, il est difficile de le dire. Serait-elle composée d'élus ou de représentants ? Quel serait le découpage territorial, les régions administratives, les municipalités régionales de comtés (MRC) ? Quels pouvoirs devrait-on leur conférer ? Le débat reste à faire et mérite une attention particulière dans un contexte où plusieurs exigent depuis fort longtemps une décentralisation des pouvoirs vers les régions. Depuis des lustres, Solidarité rurale du Québec maintient que la décentralisation est une condition essentielle au développement rural, encore plus depuis l'adoption en décembre 2001 de la *Politique nationale de la ruralité*. Il faut donc en plus s'interroger sur l'absence d'une structure démocratique entre le palier local et le palier national. Dans un contexte où l'État serait appelé à décentraliser ses pouvoirs politiques et administratifs, on doit s'attendre à ce qu'une partie des pouvoirs seraient dévolus aux municipalités régionales de comté mais que d'autres le soient au profit d'un autre palier. Cette question fut au centre de bien des discussions lors du récent Rendez-vous national des régions en novembre 2002. Il faudra un jour régler toute cette question de la hiérarchie et de la division des pouvoirs politiques. C'est donc dire que la réforme du mode de scrutin est loin de pouvoir changer à elle seule la nature des débats et des travaux parlementaires, l'importance du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, la ligne de parti ainsi que le rôle des députés. Mais chose certaine, l'instauration d'un nouveau mode électoral pourrait avoir un effet de levier sur les autres réformes.



## **Conclusion**

Réformer les institutions démocratiques, y compris le mode de scrutin, n'est pas une chose simple. Plusieurs spécialistes s'accordent pour préciser qu'il n'y a pas de mode de scrutin idéal. La culture et l'histoire politique font en sorte que tout changement dans les institutions et les règles de fonctionnement d'une démocratie est complexe. Mais aucune raison ne peut empêcher un changement majeur dans la façon d'élire les députés à l'Assemblée nationale. Après tout, le mode de scrutin mixte est peut-être un compromis acceptable entre le passé et le futur tout en assurant une certaine continuité avec le mode actuel. En Nouvelle-Zélande, le mode majoritaire uninominal à un tour était en vigueur depuis plus d'un siècle avant que le pays ne choisisse la formule proportionnelle avec compensation. Le mode de scrutin est une question qui regarde tous les citoyens dans la mesure où ils aspirent à se doter d'un Parlement à leur image.

## Bibliographie

Cliche, Paul, *Le scrutin proportionnel. Pour réduire le déficit démocratique*, Montréal, Éditions du Renouveau québécois, 1999.

Commission des institutions, *La réforme du mode de scrutin au Québec. Document de consultation*, octobre 2002.

David, Michel, «Scrutin proportionnel : pourquoi impossible?», *Le Devoir*, 4 avril 2001.

Derriennic, Jean-Pierre, «Trois dimensions de la justice pour évaluer les modes de scrutin», *Policy Options*, juillet-août 2001, pp. 45-48.

Lavergne, France, *Hibernation de la réforme du mode de scrutin au Québec*, mémoire de maîtrise en sciences politiques, Université Laval, mars 1992.

Leblanc, Gérald, Les analphabètes politiques fuient les urnes. Entrevue avec Henry Milner, Montréal, *La Presse*, 16 mars 2002, p. B-4.

Département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies et Fondation internationale pour les systèmes électoraux. *Projet Administration et coût des élections* (ACE Project), [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org).

Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes. Document de réflexion populaire*, 2002.

Solidarité rurale du Québec, *Avis pour une politique gouvernementale de développement rural*, Nicolet, février 1999.