

Pour réduire le déficit démocratique

Le scrutin proportionnel

Paul Cliche



En annexe, le projet de loi inédit de René Lévesque



Paul Cliche

Détenteur d'une maîtrise en science politique, Paul Cliche est un pionnier dans le domaine de la sociologie électorale au Québec.

En tant que journaliste à *La Presse* et au *Devoir* puis collaborateur à *Québec-Pressé* et à *l'aut'journal*, il a publié, depuis quarante ans, de nombreuses analyses sur le système électoral québécois en portant une attention particulière aux effets du mode de scrutin sur la représentation parlementaire.

Directeur du Secrétariat d'action politique de la CSN, il a rédigé le mémoire que cette centrale a présenté, en 1980, en faveur de l'adoption d'un scrutin proportionnel au Québec. Il a également milité dans plusieurs autres organisations progressistes.

Collection Alternative politique

Directrice • Ginette Leroux

Le scrutin proportionnel

Les résultats aberrants des élections québécoises de novembre 1998, véritable perversion de la démocratie où le scrutin majoritaire à un tour a agi plus que jamais comme un miroir déformant de la volonté populaire, ont ranimé le débat sur la réforme du mode de scrutin. Les trois partis représentés à l'Assemblée nationale se sont prononcés en faveur de cette réforme. Mais le gouvernement Bouchard se laisse fortement tirer l'oreille pour donner suite à l'engagement contenu depuis trente ans dans le programme du Parti québécois à ce sujet.

Quoi qu'il en soit des aléas du débat partisan, il est évident qu'après quatre décennies de piétinement et de volte-face des partis traditionnels, il faille une mobilisation civique pour mettre fin à la saga et obtenir une véritable réforme afin que le Québec cesse d'être la lanterne rouge des pays démocratiques dans ce domaine. C'est dans ce but, pour rendre accessible l'information pertinente aux militants progressistes, que Paul Cliche a écrit cet ouvrage. C'est le plus complet publié sur le sujet au Québec à ce jour et, sans contredit, un instrument indispensable pour comprendre les enjeux d'un des plus importants débats politiques de l'heure.

L'auteur ne fait pas que dénoncer. Il propose une formule de scrutin proportionnel bien adaptée au Québec. Les simulations présentées dans le dernier chapitre valident ses propositions et constituent une mise en garde contre une réforme purement cosmétique. Elles démontrent que seul un scrutin pleinement proportionnel peut faire en sorte que la voix de chaque citoyen compte, que la volonté populaire soit respectée et que soit ainsi chassée la pire forme de déficit démocratique.

ISBN 2-9801075-2



9 782980 107528

Ce livre a été numérisé avec
la permission de l'auteur,
monsieur Paul Cliche.

Numérisation effectuée par
MercédeZ Roberge,
le 3 septembre 2013.

Pour réduire
le déficit démocratique
au Québec :

le scrutin proportionnel

Paul Cliche

Publié par les Éditions du Renouveau québécois
3575, boul. Saint-Laurent, bureau 117
Montréal (Québec)
H2T 2X7

Téléphone : (514) 843-5236

Télécopieur : (514) 849-0637

Courriel: autjour@microtec.net

Conception de la couverture :

Pierre Dubuc et Jean-François Castonguay

Photo de l'Assemblée nationale sur la page couverture :

Louise Leblanc

Mise en page :

Jean-François Castonguay et Monique Moisan

Cartes et tableaux :

Epsilon Média

Dépôt légal – 1999

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada

ISBN-2-9801075-2-2

*À celles et à ceux
qui militent afin que
la souveraineté populaire
cesse d'être un concept abstrait
et devienne une réalité de tous les jours
de la démocratie québécoise.*

Remerciements

Je désire exprimer ma reconnaissance à Sandrine Tarjon et à Francine Perrault pour la saisie du texte ainsi qu'à Monique Moisan et Luciano Benvenuto pour leur travail de révision de même que pour la conception et la réalisation des cartes et des tableaux.

Paul Cliche

Table des matières

Préface

Un chantier pour réhabiliter la démocratie politique xvii

Avant-propos

*Coup d'oeil sur les effets d'une perversion
de la démocratie* 19

Introduction

La pire forme de déficit démocratique

- *Pour une action unitaire des forces progressistes* 31
- *Démocratie de représentation vs
démocratie de participation* 32
- *Un tour d'horizon complet* 33

Chapitre I

Les modes de scrutin : des mécanismes qui orientent la démocratie

- *Transformer les votes des électeurs
en sièges parlementaires* 39
- *Représenter ou gouverner ?* 40
- *Trois familles de scrutin :
proportionnel, majoritaire et mixte* 41
- *Les modes de scrutin, tributaires des vagues successives
de démocratisation* 42
- *Le scrutin proportionnel :
le mode le plus utilisé au monde* 45

Chapitre II

Au Québec, le débat dure depuis 40 ans

- *Le Québec, lanterne rouge des pays démocratiques* 49
- *La réforme mort-née du gouvernement Lévesque* 50
- *Lévesque voulait aller plus loin que son parti* 52
- *Le débat est relancé* 53
- *Vers une commission parlementaire ?* 55

- Le gouvernement Bouchard face à l'engagement historique de son parti 56

Chapitre III

À la recherche du mode de scrutin le mieux adapté au Québec

- Un mode de scrutin n'est pas une panacée 61
- Le poids de l'histoire et de l'habitude 62
- Le manque de représentativité d'une forte proportion des députés 63
- Les « comtés » : des territoires factices 64
- Le miroir déformant du scrutin majoritaire à un tour 65
- Les tiers partis : une cible de choix 67
- Le pire effet pervers : l'inversion des résultats 69
- Le gerrymandering ethnique 70
- Le découpage territorial prime sur les humains 71
- L'objectif central de la réforme : que chaque vote compte 72
- Le scrutin majoritaire à deux tours : un miroir aux alouettes 73

Chapitre IV

Pour que chaque vote compte : la représentation proportionnelle

- Les divers éléments de la représentation proportionnelle, un gage d'adaptabilité 77
- Les systèmes mixtes combinent le majoritaire et la proportionnelle 81
- Deux choix possibles : un système mixte ou un scrutin proportionnel régional .. 82
- Les contours d'un éventuel système mixte 82

Chapitre V

Le scrutin proportionnel régional, une formule bien adaptée au Québec

- La proportionnelle régionale, le choix de René Lévesque 87

- La proportionnelle régionale donnerait un sens politique réel aux régions 88
- Un seuil minimum, stimuli pour un parti de gauche 90
- L'épouvantail à moineaux de l'instabilité gouvernementale 91
- Les coalitions permettent le contrôle du Parlement sur le gouvernement 92
- Faire de l'Assemblée nationale un miroir fidèle de la société québécoise 94

Chapitre VI

Des simulations révélatrices et éclairantes

- Quatre cas de figure appliqués aux élections de 1998 99
- Un premier cas de figure : la représentation proportionnelle régionale 104
- Un deuxième cas de figure : le système mixte allemand (1/2 - 1/2) 114
- Un troisième cas de figure : le système mixte 2/3 - 1/3 avec compensation régionale par scrutin proportionnel 120
- Un quatrième cas de figure : le système mixte 2/3 - 1/3 avec compensation régionale par repêchage parmi les candidats défaits au scrutin majoritaire 125

Conclusion

- Méfions-nous d'une réforme purement cosmétique 131

Annexe 1

- Le projet de loi de René Lévesque visant à instaurer un mode de représentation proportionnelle 137

Annexe 2

- Les élections de 1998 selon le scrutin majoritaire uninominal (résultats réels en chiffres absolus) 147

- Postface 151

Tableaux

Tableau I	Typologie des modes de scrutin à travers le monde	45
Tableau II	Écarts entre la répartition des votes et la répartition des sièges obtenus par les partis politiques lors des 15 élections générales tenues au Québec de 1944 à 1998	66
Tableau III	Les élections de 1998 selon le scrutin majoritaire uninominal (résultats réels)	103
Tableau IV	Les élections de 1998 selon la représentation proportionnelle régionale	111
Tableau V	Les élections de 1998 selon le système mixte allemand (1/2 - 1/2)	119
Tableau VI	Les élections de 1998 selon le système mixte 2/3 - 1/3 avec compensation régionale par scrutin proportionnel	123
Tableau VII	Les élections de 1998 selon le système mixte 2/3 - 1/3 avec compensation régionale par repêchage parmi les candidats défaits au scrutin majoritaire	129

Cartes

Carte 1	Découpage de la carte électorale du Québec en 22 circonscriptions régionales	102-110
Carte 1a	Découpage de la carte électorale du Québec en 22 régions électorales	118
Carte 2	Découpage de la carte électorale du Québec en 14 régions électorales	122-128

Préface

Un chantier pour
réhabiliter la démocratie
politique

En révisant la littérature spécialisée depuis les années soixante, on remarque très tôt que le nom de Paul Cliche s'impose par la clarté, la constance mais surtout la pertinence de ses critiques adressées à ce mode de scrutin – majoritaire uninominal à un tour – dont certains, comme Mario Dumont, viennent tout juste de sembler en découvrir le caractère profondément antidémocratique.

Au fil des différentes contributions de l'auteur, l'argumentation s'affine, les exemples varient, le projet alternatif se précise, mais perdurent en toile de fond deux constantes : la volonté critique du militant de changer les choses, de contribuer à éponger l'un des aspects les plus odieux de ce *déficit démocratique* et celle de proposer concrètement et pratiquement une alternative à ce mode de scrutin.

Ce texte de Paul Cliche décrit de façon convaincante toutes les vicissitudes de ce mode de scrutin dénoncé à juste titre par plusieurs politicologues, dont André Bernard, comme un miroir déformant les aspirations populaires. Il met en pièces, systématiquement, toute l'argumentation qu'on nous sert traditionnellement pour légitimer le système. Le discours est d'autant plus pertinent qu'il s'appuie sur les récents résultats électoraux qui, pour la troisième fois de l'histoire, nous présentent un gouvernement élu avec moins de voix que l'opposition officielle.

Par ailleurs, l'auteur n'est pas tendre envers l'opportunisme du Parti québécois qui n'hésite pas à cet égard à renier son programme réformiste pour jouir en paix des prébendes du pouvoir.

Mais Paul Cliche ne fait pas que dénoncer, il propose. Après avoir disposé, démonstration à l'appui, de ces miroirs aux alouettes que représentent le scrutin majoritaire à deux tours ou la mise sur pied

d'une mécanique compensatoire insuffisante, l'auteur nous propose un modèle de proportionnelle de type pur qu'il appelle « proportionnelle régionale ». On peut être d'accord ou pas avec la configuration envisagée, mais, au-delà des débats d'experts, cette proposition a le grand mérite de lancer le débat. Les simulations préparées par l'auteur, sur la base des élections de 1998, donnent matière à réflexion quant à la portée véritablement réformatrice d'une formule de proportionnelle qui s'éloignerait trop du type pur.

Paul Cliche nous propose un modèle précis, sous forme de document de travail, qui ouvre un important chantier pour la gauche au Québec. Comment réhabiliter, y compris sur le plan institutionnel, la démocratie politique ? Et comment le faire de façon concrète, pratique et viable ? À cet égard, les simulations préparées par l'auteur nous éclairent singulièrement.

Souhaitons surtout que cette initiative de Paul Cliche et de *l'aut-journal* inspire d'autres auteurs qui récidiveront sur des thèmes essentiels à la recomposition politique et intellectuelle de la gauche au Québec.

François Cyr

**politologue et membre du Comité national de coordination
du Rassemblement pour l'alternative politique**

Avant-propos

**Coup d'oeil sur les effets
d'une perversion
de la démocratie**

Êtes-vous?... Êtes-vous...?

L'analyse des résultats des élections québécoises du 30 novembre 1998 apporte à un observateur le moins attentif des révélations fort étonnantes et du même coup éloquentes quant à la qualité de notre vie démocratique au Québec à l'aube du XXI^e siècle. Ainsi, suite au bilan de ces élections :

- Êtes-vous parmi les 58 % d'électeurs qui ont voté contre le Parti québécois mais le voient réélu avec 61 % des députés malgré le fait qu'il ait obtenu quelque 30 000 votes de moins que son rival, le Parti libéral ?
- Êtes-vous parmi les 54,4 % d'électeurs (2 200 000) qui ont voté contre le candidat élu dans leur circonscription, donc qui ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale, et qui ont ainsi gaspillé leur vote parce qu'il ne compte pas dans le choix des élus ?
- Êtes-vous parmi les 480 636 électeurs (un sur 8) qui ont voté pour un candidat de l'Action démocratique et qui ne se voient représentés au Parlement que par un seul député sur 125 ?
- Trouvez-vous normal que le Parti québécois ait eu besoin en moyenne de 21 fois moins de votes et le Parti libéral de 13 fois moins de votes que l'Action démocratique pour se voir attribuer un siège à l'Assemblée nationale ?

- Demeurez-vous dans l'une des 49 circonscriptions où le député élu n'a pas reçu au moins 50 % des votes, donc n'est pas représentatif d'une majorité de ses électeurs ?
- Trouvez-vous anormal d'un point de vue démocratique, même si vous êtes souverainiste, qu'il aurait fallu quelque 300 000 votes de plus au Parti libéral (7,5 % des suffrages globaux) qu'au Parti québécois pour faire élire le même nombre de députés, parce que ses appuis sont territorialement concentrés dans des circonscriptions à prédominance anglophone et ethnique ?
- Demeurez-vous dans une région, comme l'Outaouais ou l'Ouest de l'île de Montréal, qui a élu seulement des députés libéraux, ou inversement, comme le Saguenay-Lac-St-Jean, la Mauricie, l'Abitibi et Lanaudière, qui a élu seulement des députés péquistes alors que le principal parti adverse a reçu plus de 35 % des votes mais est absent de la représentation régionale à l'Assemblée nationale ?
- Trouvez-vous anormal que dans la ville de Laval, le Parti libéral, qui a obtenu 12 900 votes de plus que le Parti québécois, n'ait réussi à faire élire qu'un député alors que son adversaire a obtenu quatre sièges ?
- Êtes-vous parmi les 1 139 300 citoyens québécois (21,7 % des électeurs inscrits) qui ne se sont pas donné la peine d'aller voter soit parce qu'ils ne croient pas à cet exercice démocratique, soit parce qu'aucun des candidats des partis en lice ne leur convenait ou encore qu'ils ont estimé que ça ne valait pas la peine parce que leur vote ne ferait aucune différence dans le résultat, qu'il était « perdu d'avance » ?
- Êtes-vous parmi les 46 700 électeurs (1,15 %) qui ont annulé leur vote, la plupart, présume-t-on, en guise de protestation ?

- Êtes-vous l'un des nombreux souverainistes ou indépendantistes qui ont enregistré un vote « stratégique » en appuyant le Parti québécois, même si vous étiez déçu de ce dernier, afin d'éviter à tout prix l'élection du Parti libéral et garder ainsi la possibilité qu'il y ait éventuellement un référendum ?

Des questions semblables, on pourrait en poser bien d'autres concernant les élections du 30 novembre 1998. Si on additionnait le nombre d'électeurs qui ont répondu « oui » à l'une ou à l'autre ou à plusieurs d'entre elles, on constaterait probablement qu'une forte majorité sont insatisfaits du fonctionnement de notre système électoral.

De plus, si on faisait le même exercice dans le cas de toutes les élections qui se sont déroulées depuis un certain nombre d'années, aussi bien aux niveaux fédéral, provincial que municipal ou scolaire, on constaterait que la presque totalité des électeurs québécois considèrent que le système actuel est boiteux, non pas parce que les candidats pour lesquels ils ont voté n'ont pas été élus, mais parce qu'ils ont la conviction qu'il n'est pas équitable pour une majorité d'électeurs.

- Ce système gonfle artificiellement, et presque toujours de façon démesurée, le nombre d'élus du parti qui a obtenu le plus de votes. La stabilité gouvernementale est acquise grâce aux inégalités de représentation et même à la négation du droit à la représentation pour une forte proportion d'électeurs.
- Il porte parfois au pouvoir, au mépris de la volonté populaire, le parti qui est arrivé deuxième en nombre de voix. Cette anomalie, qui se manifeste de façon particulièrement aiguë au Québec, handicape lourdement le Parti libéral qui en a été victime aux élections de 1998 pour une troisième fois depuis 1944.
- Il réduit à la portion congrue la présence des partis d'opposition au Parlement et ferme la porte aux tiers partis même s'ils sont appuyés par une proportion significative

de l'électorat. Il arrive parfois que l'opposition est presque totalement éliminée du Parlement.

- Il fait en sorte qu'une majorité d'électeurs ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale parce qu'ils ont voté pour un des candidats défaits et que les votes de ces derniers sont gaspillés parce qu'ils ne comptent pas dans l'attribution des sièges. En contrepartie, une forte proportion de députés sont élus avec l'appui d'une minorité de leurs électeurs.
- Il défavorise la participation électorale parce que dans plusieurs circonscriptions la variété des options offertes ne satisfait pas les électeurs ou que les thèmes développés par les candidats en lice ne les intéressent pas.
- Il défavorise la participation électorale parce que de nombreux électeurs s'abstiennent de voter dans les châteaux forts des partis dominants, car il est évident que leur appui à l'un ou à l'autre candidat n'influencera pas le choix du député.
- Il défavorise généralement la représentation des femmes et des minorités, car jusqu'ici ces dernières se voient la plupart du temps reléguées dans des circonscriptions perdues d'avance par les organisateurs des partis traditionnels. L'expérience prouve que dans le scrutin de listes, qui caractérise la représentation proportionnelle, la position de ces candidatures les avantagent.
- Il donne souvent à un parti le monopole de représentation d'une région même si son principal adversaire a obtenu plus de 30 % des voix dans l'ensemble des circonscriptions locales. On crée ainsi de véritables déserts démocratiques où la représentation devient une fiction pour les dizaines de milliers de citoyens qui n'ont pas voté pour le parti vainqueur.
- Il force les électeurs, dont les convictions les porteraient à appuyer des candidats de tiers partis qui n'ont pas de

chance d'être élus, à voter stratégiquement pour le parti qu'ils considèrent le moins pire afin d'éviter l'élection d'un parti dont ils ne veulent absolument pas.

- Il fait reposer la représentation sur des circonscriptions électorales qui sont des territoires artificiels sans correspondance avec les autres activités politiques ou administratives et dont les frontières, redécoupées périodiquement en vue d'une égalisation démographique, constituent une source de confusion.

Cette énumération n'est pas exhaustive. Le lecteur trouvera d'autres constatations du genre dans le texte qui suit.

Introduction

La pire forme de
déficit démocratique

La réforme du mode de scrutin est revenue dans l'actualité politique québécoise après une éclipse de quinze ans. Véritable perversion de la démocratie, les résultats aberrants des élections générales du 30 novembre 1998, qui ont permis au Parti québécois d'être reporté au pouvoir avec une forte majorité parlementaire malgré son classement au second rang quant aux suffrages populaires, sont en grande partie responsables de la résurgence de ce débat, vieux de bientôt quarante ans, mais qui n'a pas encore connu d'aboutissement.

À tour de rôle depuis les années soixante, presque tous les partis politiques ont fait le procès du scrutin majoritaire uninominal à un tour qui transforme les résultats de la plupart des élections en parodie de la démocratie de représentation en faisant de la composition de l'Assemblée nationale un miroir complètement déformé de la société québécoise. Mais ceux qui prennent le pouvoir grâce à ses largesses, s'empresse aussitôt d'oublier leurs promesses. L'exemple le plus flagrant de cet opportunisme est fourni par le Parti québécois dont le programme comporte depuis trente ans un engagement formel à ce sujet. Renouvelé de congrès en congrès par ses militants et inscrit dans la plate-forme électorale lorsque la formation séjourne dans l'opposition, cet engagement est cyniquement ignoré par les politiciens péquistes aussitôt qu'ils prennent le pouvoir. Même René Lévesque, qui avait fait de l'instauration du scrutin proportionnel un des buts de sa carrière politique, n'a pas réussi à vaincre la résistance conjuguée d'une majorité de députés et d'organiseurs de son parti. Ses héritiers politiques, au pouvoir en 1999, continuent malheureusement à dilapider l'héritage politique du fondateur de leur parti.

À l'heure actuelle, les deux partis d'opposition à l'Assemblée nationale qui représentent plus de 55 % de l'électorat – libéral et adé-

quiste – s'entendent pour réclamer une réforme du mode de scrutin. Il en est de même de l'opposition extraparlamentaire, particulièrement celle à tendance progressiste indépendantiste (Parti de la démocratie socialiste et Rassemblement pour l'alternative politique) où on considère que l'instauration d'un scrutin de type proportionnel est une mesure essentielle pour réduire le déficit abyssal qui afflige notre système démocratique.

On espère que le gouvernement Bouchard, dont la légitimité est fortement amochée par les résultats de la dernière consultation populaire, comprendra tôt ou tard que le reniement d'un des principaux engagements historiques de son parti n'est pas de nature à inspirer confiance pour la suite des choses dans la perspective d'un référendum constitutionnel. Il a été question de la tenue d'une commission parlementaire sur le sujet à l'automne 1999, mais au moment où ces lignes sont écrites (début septembre 1999), aucune décision en ce sens n'a été prise par le gouvernement.

Cet ouvrage se veut donc une contribution au débat public actuel. L'auteur, qui s'intéresse à la sociologie électorale depuis ses études en science politique, tant comme journaliste que comme militant progressiste, constate que le manque d'information sur le sujet et la méconnaissance des enjeux dans la population sont les principales causes de la stagnation du dossier. Il faut créer une opinion publique alerte et bien renseignée sur la question pour que les politiciens au pouvoir sentent qu'il va leur en cuire s'ils n'arrêtent pas de se moquer de ceux qui leur ont fait confiance. À commencer par les péquistes oublieux qu'un référendum équivaut à un scrutin proportionnel dans sa forme la plus pure.

Car il n'existe pas de pire forme de déficit démocratique que celui enlevant tout poids au vote d'une majorité d'électeurs dans le choix des représentants du peuple à l'Assemblée nationale ou qui, au mépris de la volonté populaire, porte au pouvoir un parti ayant recueilli moins de suffrages que son adversaire relégué dans l'opposition. Ou qui, encore, dénature les résultats électoraux à un point tel qu'il faille près de 500 000 voix pour élire un seul député d'un tiers parti alors qu'il n'en a fallu que 23 000 et 37 000 respectivement pour élire chacun des députés des deux principaux partis, soit 21 et 13 fois moins.

Ces résultats aberrants ont été enregistrés lors des dernières élections québécoises, mais un phénomène semblable s'est produit avec certaines variantes à toutes les élections précédentes de façon quasi immémoriale.

Pour une action unitaire des forces progressistes

Après quatre décennies de piétinement et de volte-face des politiciens, il devient évident qu'on n'obtiendra pas de vraie réforme du mode de scrutin au Québec à moins d'une véritable mobilisation civique. L'histoire nous enseigne que la plupart des percées démocratiques et des gains sociaux ont été acquis de haute lutte. Rappelons-nous la lutte des suffragistes qui a duré un siècle et a connu son dénouement seulement dans les années quarante. Le temps est venu pour les organisations progressistes d'initier une action unitaire afin de forcer la main aux opportunistes à courte vue qui nous gouvernent.

L'instauration de la représentation proportionnelle constitue en effet une condition *sine qua non* pour que les forces progressistes indépendantistes puissent enfin occuper l'espace qui leur revient sur l'échiquier politique québécois en se voyant attribuer une juste part de la représentation parlementaire. Le virage à droite du gouvernement péquiste et la domination de Lucien Bouchard sur le parti créent d'ailleurs de plus en plus d'orphelins politiques du côté progressiste. Nombreux sont les péquistes désenchantés à la recherche d'une alternative sérieuse.

Un scrutin proportionnel, où le vote de chaque citoyen compterait, permettrait à une formation de gauche bien structurée d'effectuer une percée significative qui assurerait sa viabilité en lui accordant un relais parlementaire. Autrement, les citoyens progressistes désabusés continueront à aller grossir les rangs des abstentionnistes ou se laisseront même tenter par les sirènes adéquistes ou libérales. L'enjeu est de taille mais incontournable. Espérons que les groupes progressistes sauront en relever le défi. Sinon ils séjourneront indéfiniment dans les limbes du pouvoir politique ou bien ils continueront à servir de marchepied pour mettre au pouvoir des formations bourgeoises à tendance réformiste. Les exemples ont été en effet nombreux au Québec, au cours du dernier demi-siècle, de partis et de politiciens prétendument réformistes qui ont été pro-

pulsés au pouvoir grâce à l'appui des organisations populaires et syndicales. Il n'est qu'à songer à « l'équipe du tonnerre » de Jean Lesage en 1960, au Parti québécois en 1976 et, sur la scène montréalaise, à Jean Drapeau en 1954 et plus récemment à Jean Doré en 1986.

Démocratie de représentation vs démocratie de participation

Une fois obtenue cette réforme primordiale, une fois éliminée cette perversion qui ronge le cœur de notre démocratie de représentation, il faudra s'attaquer à des réformes de type institutionnel ou autre pour atteindre une réduction encore plus substantielle du déficit démocratique. Il faut réaliser toutetois que la démocratie de représentation comportera toujours des limites et des insuffisances inhérentes à la délégation de pouvoirs par le peuple à des représentants élus.

D'où la nécessité de déboucher sur une démocratie de participation. Quelle forme prendra-t-elle ? Quelle en sera la dynamique ? Il est encore trop tôt pour le dire. Par contre, chose certaine, l'instauration de la démocratie participative marquera la fin de cette pratique pseudo-démocratique érigée en système par le pouvoir, à savoir : un simulacre de consultation auprès des organisations populaires tandis qu'au même moment les lobbyistes de la finance et les « capitaines de l'industrie » ont un accès direct et privilégié aux centres névralgiques de décisions politiques. Il n'y a rien d'étonnant à cela, quand on sait que plusieurs « VIP » au sein de ce groupe sélect ont déjà fait partie des cercles du pouvoir (anciens ministres, hauts fonctionnaires). Exemple parfait de relations politiques incestueuses et de collusions d'intérêts personnels, quoi !

Au contraire, il s'agit de bâtir une démocratie de participation qui, selon l'expression de Raul Pont, maire de Porto Alegre, une ville brésilienne plus peuplée que Montréal, « concilie les deux formes de démocratie en réaménageant la délégation de pouvoirs au profit de la démocratie de participation, en abattant les barrières bureaucratiques qui séparent la société de l'État et en favorisant la construction d'une citoyenneté active et mobilisée par l'action directe¹ ».

C'est là le défi qui attend les militants progressistes à l'orée du III^e millénaire et pour plusieurs décennies à venir parce qu'il comporte un changement du paradigme démocratique. Au Québec, le mouvement d'action politique connu sous le nom de Rassemblement pour l'alternative politique s'est fixé comme mission principale d'instaurer progressivement des formes de démocratie de participation tout en favorisant l'émergence d'un parti progressiste dans sa mouvance. Souhaitons que, malgré ses débuts modestes, ce mouvement persévère, car ce processus d'*empowerment* est une formule novatrice constituant en soi la voie d'avenir pour que les citoyens se réapproprient de plus en plus le champ politique qu'ils ont déserté dû aux carences inhérentes à notre type de démocratie.

Comme l'a dit l'écrivain Pierre Vadeboncoeur : « Depuis longtemps la démocratie a mis sa chemise à l'envers (...) Dans cette démocratie falsifiée le peuple se fait conduire (...) La démocratie actuelle n'est pas le produit de l'organisation ni de l'action du peuple. Elle est le produit de l'organisation de la bourgeoisie (...) Ce n'est pas de la démocratie, c'est n'importe quoi puisque le peuple non seulement n'est pas présent dans les lieux où se prennent les décisions, mais se fait embarquer presque chez lui dans des partis manipulés d'en haut par ses propres ennemis². »

L'exercice du pouvoir par le peuple que préconise M. Vadeboncoeur, n'est-ce pas la définition même qu'on donne à la démocratie dans les dictionnaires et les manuels de science politique ?

Un tour d'horizon complet

Ce livre aborde, dans le premier chapitre, les principaux aspects de la question en commençant par le rôle joué par les modes de scru-

1. Raul Pont, « Démocratie participative et citoyenneté à Porto Alegre : le budget du peuple ! », Conférence prononcée à Montréal le 25 août 1999 sous les auspices d'*Alternatives* et de *FOCUS-Montréal*. À noter que M. Pont est également un dirigeant du Parti des travailleurs, principale formation d'opposition au Brésil.
2. Pierre Vadeboncoeur, Discours prononcé à l'ouverture du Congrès du Front d'action politique (FRAP) à Montréal le 28 août 1970. M. Vadeboncoeur était alors le collègue de l'auteur au Secrétariat d'action politique de la CSN. Ce dernier était président du FRAP en 1970.

tin, leur classification, leur développement à la faveur de trois grandes vagues de démocratisation. L'auteur est un adepte inconditionnel de la philosophie qui sous-tend la représentation proportionnelle, le mode de scrutin de loin le plus utilisé au monde comme le démontre un décompte effectué dans les 53 pays démocratiques les plus stables. Le scrutin majoritaire uninominal par contre est en déclin constant depuis quelques décennies.

Dans le deuxième chapitre, nous traitons le cas québécois en résumant le débat qui perdure depuis quarante ans; nous portons une attention particulière aux deux tentatives de réforme avortées du gouvernement Lévesque et aux développements récents. Dans le troisième chapitre, nous cherchons le mode de scrutin le mieux adapté au Québec en effectuant une analyse des avantages et inconvénients du scrutin actuel, le majoritaire uninominal à un tour. Cette démarche permet de dégager le critère essentiel de la réforme désirée : une réduction draconienne des écarts (distorsions) entre la proportion des suffrages recueillis par les différents partis et leur représentation parlementaire. C'est en réduisant ces écarts qu'on peut faire en sorte que le vote de chaque citoyen compte et ait le même poids électoral dans la plus grande mesure possible. À la lumière de ce critère, nous rejetons le scrutin majoritaire à deux tours.

Dans le quatrième chapitre, nous présentons les divers éléments de la représentation proportionnelle, puis concluons qu'une réforme significative ne laisse que deux choix possibles : un système mixte (majoritaire avec proportionnelle compensatoire) ou un scrutin proportionnel régional. Définissant les contours de ce que pourrait être un système mixte, nous présentons ensuite les principales caractéristiques d'un éventuel scrutin proportionnel régional. Nous terminons ce chapitre en réfutant le principal argument des adversaires du scrutin proportionnel, l'instabilité gouvernementale, et nous faisons valoir certains avantages de ce dernier. Nous n'élaborons pas davantage à ce sujet de même que nous n'abordons pas la question des nombreuses transformations que l'adoption de la représentation proportionnelle apporterait au fonctionnement de notre régime politique parce qu'il y aurait là objet à un autre ouvrage.

Dans un sixième et dernier chapitre, nous appliquons aux résultats des élections générales du 30 novembre 1998 quatre solutions possibles à partir des cas de figure les plus fréquemment évoqués depuis 1970 :

- **la proportionnelle régionale**
- **le système mixte allemand (1/2-1/2)**
- **le système mixte 2/3-1/3 :**
 - **soit avec compensation régionale par scrutin proportionnel**
 - **soit avec compensation régionale par repêchage parmi les candidats défaits au scrutin majoritaire.**

Les cartes et tableaux qui illustrent ces quatre applications démontrent jusqu'à quel point chacune des options permettrait d'atteindre ou non l'objectif visé : la réduction des écarts (distorsions) entre la proportion des suffrages recueillis en novembre 1998 par chacun des trois principaux partis (Parti québécois, Parti libéral du Québec, Action démocratique du Québec) et la proportion de sièges parlementaires qui leur ont été alloués par le mode de scrutin.

En annexe 1, nous publions le texte inédit du projet de loi instaurant un régime de représentation proportionnelle de type pur que le premier ministre René Lévesque a tenté, en vain, de faire adopter par le caucus des députés péquistes au début des années quatre-vingt et qu'il a gardé sur sa table de travail jusqu'à sa démission en juin 1985.

Chapitre I

Les modes de scrutin :
des mécanismes qui
orientent la démocratie

Transformer les votes des électeurs en sièges parlementaires

La démocratie se définit comme l'exercice du pouvoir par le peuple. Nous vivons dans une démocratie représentative de type libéral parce que l'assise fondamentale de tout système démocratique, la souveraineté du peuple, ne peut s'exercer directement à cause du trop grand nombre de citoyens et de l'ampleur du territoire. Elle s'exprime plutôt en déléguant des représentants dans des assemblées élues où ces derniers prennent des décisions en son nom. Nous ne sommes pas une cité-état de l'Antiquité.

On appelle *parlement*, l'assemblée élue d'un pays ou d'une province, *conseil municipal*, celle d'une municipalité et *conseil des commissaires*, celle d'une commission scolaire. C'est l'institution suprême dans un corps politique donné; là où s'exerce la délégation de pouvoirs. La délégation des représentants par le peuple se fait au moyen d'élections au suffrage universel qui est basé sur le principe de l'égalité des citoyens. Les démocraties libérales sont donc axées sur le jeu électoral. On appelle *système électoral* l'ensemble des règles et mécanismes régissant la tenue des élections. Le *mode de scrutin* en est un des moteurs principaux. C'est la mécanique dont on se sert pour transformer les votes des électeurs en sièges dans les assemblées élues.

Ainsi, au Québec et au Canada, les élections sont régies par un mode de scrutin qui s'appelle le *majoritaire uninominal à un tour*. On a tendance à croire que ce dernier n'a pas d'importance puisqu'il s'agit d'un simple mécanisme. Il faut réaliser au contraire qu'il n'est pas simplement une façon de voter, de découper les circonscriptions en leur attribuant un ou plusieurs députés et une méthode de calcul des votes pour assurer la répartition des sièges parle-

mentaires entre les divers candidats et partis politiques qui sont les relais entre la société civile et l'État.

En réalité, son rôle est beaucoup plus qu'instrumental et ses effets beaucoup plus que mécaniques parce qu'il détermine l'orientation et le sens que l'on assigne à la notion de représentation dans une démocratie en favorisant ou pénalisant tel ou tel groupe social ou catégorie de la population, tel ou tel courant de pensée, tel ou tel système de parti, telle ou telle forme de gouvernement.

Représenter ou gouverner ?

On aura donc compris que le mode de scrutin est au coeur de notre système politique et que c'est par ce mécanisme de représentation que se matérialisent la conception idéologique qu'une société se fait de son organisation démocratique et les objectifs qu'elle fixe aux élections.

On observe deux grandes tendances. Les tenants de la première soutiennent que l'objectif central de toute consultation électorale est de reproduire le plus fidèlement possible la volonté populaire sous peine d'enlever au processus une part plus ou moins grande de sa légitimité démocratique. Les tenants de la deuxième soutiennent que les élections ont avant tout pour objectif d'élire un gouvernement stable en modifiant dans ce but la répartition des votes dans l'opération mécanique de la répartition des sièges afin qu'il se dégage une majorité parlementaire à coup sûr. On soumet ainsi la volonté populaire exprimée au fonctionnement d'un mécanisme électoral qui crée des majorités parlementaires artificielles.

De là viennent les deux grandes familles de scrutin : la représentation proportionnelle et le scrutin majoritaire. Comme l'a expliqué un spécialiste québécois en la matière, le politologue Vincent Lemieux, professeur à l'Université Laval, les scrutins proportionnels subordonnent les exigences de la gouverne à celles de la représentation alors que, inversement, les scrutins majoritaires subordonnent les exigences de la représentation à celles de la gouverne.

Dilemme, quelle tendance choisir ? M. Lemieux tranche sans hésiter : « Dans une société politique de nature démocratique, les exigences de la représentation doivent primer. La gouverne doit com-

poser avec les contraintes de la représentation et non pas contraindre la représentation de façon à ce qu'elle gêne le moins possible la gouverne³. » L'auteur de cet ouvrage partage entièrement cette conception de la démocratie qui accorde priorité au principe de la proportionnalité parce que la démocratie doit toujours primer sur la mécanique électorale. La souveraineté populaire n'est-elle pas basée en effet sur le principe de l'égalité des citoyens et ce principe n'implique-t-il pas que le vote de chaque électeur doive avoir le même poids ?

Trois familles de scrutin : proportionnel, majoritaire et mixte

Il existe plusieurs modes de scrutin qu'on pourrait inscrire dans un continuum. À une extrémité, on retrouve la représentation proportionnelle absolue adoptée par Israël et les Pays-Bas où le pays entier ne forme qu'une seule circonscription électorale pour faire coïncider quasi intégralement la proportion de répartition des votes et celle des sièges parlementaires. Plus près du centre, on retrouve le plus fort groupe de pays. Ils ont adopté un scrutin proportionnel de type pur mais comptant plusieurs circonscriptions électorales. C'est le cas d'une majorité d'États européens ainsi que de plusieurs autres à travers le monde.

À l'autre extrémité, on retrouve le scrutin majoritaire pluralitaire (à majorité relative ou simple) où le pays est divisé en un certain nombre de circonscriptions locales. Les candidats déclarés élus sont ceux devantant les autres en nombre de votes peu importe leurs proportions (30%, 40% aussi bien qu'à la majorité absolue de 50% + 1). Le Québec, le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni et la plupart des pays membres du Commonwealth britannique sont dotés de ce mode de scrutin. Au centre, se retrouvent les modes de scrutin mixtes qui combinent de façon variée des éléments des deux grandes familles, la proportionnelle et le majoritaire. L'Allemagne, la Nouvelle-Zélande et le Japon sont dans ce cas.

On détaillera plus loin ces modes de scrutin et leurs effets quand on analysera comment le mode actuel pourrait être réformé ou

3. Vincent Lemieux, « Le vote unique transférable », *Options politiques/Policy Options*, novembre 1997.

remplacé afin d'optimiser le fonctionnement de la démocratie au Québec.

Les modes de scrutin, tributaires des vagues successives de démocratisation

Historiquement, le mode de scrutin majoritaire est le plus ancien. Le majoritaire uninominal à un tour existait même en Angleterre vers la fin du Moyen-Âge. C'est pour cela qu'on l'appelle le scrutin anglais. Il remonte donc aux sources de la démocratie libérale. On comprend mieux la philosophie qui le sous-tend en se souvenant qu'au XIX^e siècle la doctrine de la citoyenneté, telle qu'elle s'est développée jusqu'à aujourd'hui, en était à ses balbutiements. N'allons pas nous imaginer en effet que le concept démocratique est sorti de pied en cap des écrits des penseurs du « Siècle des lumières », non plus que sa réalisation s'est faite du jour au lendemain grâce à la baguette magique de la Révolution française. Il n'y avait même pas, en effet, 100 000 citoyens en France après la prise du pouvoir par la bourgeoisie. En réalité, la construction de la démocratie a été progressive, ponctuée par des luttes de toutes sortes qui ont eu pour objet de donner à tous le plein accès à la citoyenneté.

Cette démarche a coïncidé avec l'histoire du suffrage universel, car le droit de vote et d'éligibilité aux fonctions électives était d'abord réservé à une minorité. N'avaient le droit de vote au début que ceux ayant le moyen de payer le cens électoral, c'est-à-dire les hommes de la bourgeoisie qui monopolisaient le pouvoir. Aux yeux des ancêtres de la science politique contemporaine, tels Schumpeter et Pareto, la démocratie était seulement un mécanisme, le moins coûteux par rapport aux autres systèmes, pour sélectionner les élites appelées à gouverner. Lorsqu'on voulait dépasser les *desiderata* particuliers ou la simple expression d'une identité corporative pour lui apposer le sceau démocratique de la volonté générale, on se servait de la figure de la citoyenneté un peu comme d'un moyen commode.

Le scrutin majoritaire était l'instrument idéal pour réaliser cet objectif. Il permettait à coup sûr d'élire des gouvernements stables en gonflant de façon artificielle la représentation parlementaire du parti ayant obtenu le plus de votes. Mais il distorsionne la volonté popu-

laire, permet d'ignorer la majorité exprimée et fait de la quête des votes une opération stratégique très largement opportuniste. De plus, ce système favorisait l'alternance au pouvoir de deux partis dominants (bipartisme) dont l'existence suffisait alors à représenter les deux grands courants idéologiques qui existaient parmi l'électorat qui se résumait à la bourgeoisie commerçante et pré-industrielle, aux intellectuels ainsi qu'aux survivants de l'aristocratie : le libéralisme et le conservatisme (d'où les noms des partis les plus anciens).

Toutefois, les luttes sociales et politiques de la deuxième moitié du XIX^e siècle, qui ont marqué la montée de la classe ouvrière, ont élargi considérablement cette notion de la citoyenneté en permettant aux hommes des couches populaires d'acquérir le droit de vote et d'éligibilité. Dans le cas des femmes, les luttes furent encore plus ardues et c'est avec un décalage de cinquante à cent ans que le mouvement des suffragistes a vu ses efforts couronnés de succès (aussi tard qu'en 1944 au Canada, au Québec et en France, par exemple). Ces luttes ont même obligé l'État à rémunérer les députés. Auparavant seuls les riches et les oisifs pouvaient assumer une fonction de représentation. À noter également que le suffrage universel devait être instauré encore plus tard dans les municipalités et commissions scolaires québécoises (pas avant 1970 dans la ville de Montréal).

Cette évolution explique pourquoi, à l'orée du XX^e siècle, le concept de la représentation avait changé. On devenait de plus en plus soucieux que le vote de tous les citoyens ait un poids égal dans l'élection des députés au Parlement et que le plus grand nombre possible d'entre eux y soient représentés. C'est alors qu'est né le scrutin proportionnel dont les règles de base sont le respect de la volonté populaire, la nécessaire victoire de la majorité des électeurs et le fait que tous les votes comptent. Ce mode de scrutin a alors été adopté par presque tous les pays européens, sauf l'Angleterre. Il a donné lieu à l'éclosion des démocraties modernes et à l'implantation de partis sociaux-démocrates, notamment en Scandinavie où le poids des élites conservatrices était moins lourd que dans des démocraties plus anciennes.

Cette vague en faveur de la représentation proportionnelle pure a peu à peu décliné après la Deuxième Guerre mondiale suite à

quelques expériences malheureuses, en Allemagne au cours des années trente, dans la France de la IV^e République (1945-1958) et en Italie (jusqu'à 1993). Mais ce mode de représentation a quand même été adopté, ces dernières années, par presque tous les pays de l'Union européenne pour élire leurs députés au parlement de Bruxelles.

La dernière partie du XX^e siècle a donné lieu à une nouvelle vague de démocratisation. Ce phénomène a d'abord été marqué par l'écroulement des régimes autoritaires en Grèce, en Espagne et au Portugal, suivi par la fin de l'apartheid en Afrique du Sud et par le rétablissement de démocraties formelles en Amérique latine (Brésil et Argentine), en Asie (Philippines et Corée du Sud) ainsi que dans certains pays d'Afrique (Mali et Zambie). Mais les changements les plus spectaculaires ont eu lieu dans les républiques de l'ancienne Union soviétique et dans les pays de l'Europe de l'Est d'obédience communiste.

Certains de ces pays ont jeté leur dévolu sur des modes de scrutin mixtes (combinaison d'éléments du scrutin majoritaire et du scrutin proportionnel). D'autres ont aussi abandonné la représentation proportionnelle et surtout le scrutin majoritaire pour adopter un tel système. En réalité, le scrutin majoritaire est en recul. Ses rangs se dégarnissent régulièrement depuis plusieurs décennies et cette tendance semble s'accélérer depuis quelques années. Il semble que bientôt il ne restera que les États-Unis, l'Inde et le Canada à y adhérer parmi les principales démocraties.

Le scrutin proportionnel : le mode le plus utilisé au monde

On peut établir ainsi le décompte des modes de scrutin utilisés pour les élections législatives (Chambre basse) dans les 53 démocraties les plus stables du monde (des pays comptant au moins trois millions de citoyens, ayant comme pratique politique le multipartisme et tenant des élections démocratiques à intervalles réguliers) :

Tableau I
Typologie des modes de scrutin à travers le monde

TYPES DE SCRUTIN	NOMBRE DE PAYS	POURCENTAGE
scrutin proportionnel	25	47 %
scrutin majoritaire	15	28 %
scrutin mixte	13	25 %

Ces divers modes de scrutin sont en usage dans les pays suivants :

1- LE SCRUTIN PROPORTIONNEL	
Amérique latine	Argentine, Brésil, Colombie, Costa Rica, Uruguay
Europe de l'Ouest	Irlande, Belgique, Pays-Bas, Suisse, Autriche, Danemark, Norvège, Suède, Finlande, Portugal, Espagne, Grèce, Turquie
Europe de l'Est	Bulgarie, Pologne, République tchèque
Moyen-Orient	Israël
Afrique	Afrique du Sud, Madagascar, Mozambique

De plus, presque tous les pays de l'Union européenne utilisent la proportionnelle pour élire leurs représentants au parlement de Bruxelles.

suite du Tableau I

2- LE MAJORITAIRE	majorité simple	majorité absolue
Amériques	Québec, Canada, États-Unis, Chili	
Europe de l'Ouest	Royaume-Uni	France
Europe de l'Est		Ukraine
Afrique	Malawi, Zambie	Mali
Asie	Inde, Pakistan, Bangladesh, Népal, Thaïlande	
Océanie		Australie

3- LES SCRUTINS MIXTES	
Amérique latine	Mexique, Venezuela, Bolivie, Équateur
Europe de l'Ouest	Allemagne, Italie
Europe de l'Est	Russie, Hongrie
Asie	Japon, Philippines, Corée du Sud, Taiwan
Océanie	Nouvelle-Zélande

Source : André Blais et Louis Massicotte, « Electoral Systems », *Comparing Democracies : Elections and Voting in Global Perspective*, Ouvrage collectif, Thousand Oaks, Californie, SAGE Publications, 1996, pp. 49-81.

Notons enfin que plusieurs démocraties « potentielles » de l'ancien bloc communiste ont des systèmes mixtes : Croatie, Albanie, Lituanie, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan. On retrouve également de tels systèmes en Afrique : Tunisie, Cameroun, Tchad, Nigéria, Sénégal, Guinée.

Chapitre II

Au Québec, le débat
dure depuis 40 ans

Le Québec, lanterne rouge des pays démocratiques

Le mode de scrutin utilisé dans un pays a des conséquences politiques importantes. Ainsi, le régime duplessiste a retardé de quinze ans la modernisation politique du Québec d'après-guerre. Sa domination a été essentiellement rendue possible par les distorsions provenant du mode de scrutin majoritaire uninominal qui ont transformé les modestes majorités électorales de l'Union nationale, dépassant de peu le cap du 50 %, en écrasantes majorités parlementaires de l'ordre de 74 % à 89 %. Ce phénomène donnait l'impression fautive que le régime était invincible et que les Québécois l'appuyaient d'un seul bloc. Pis, la victoire électorale de 1944 qui a inauguré cette période de notre histoire, appelée la « Grande Noirceur », n'en était pas une, car les libéraux avaient remporté 4 % de plus de votes que l'Union nationale, faisant élire toutefois 12 % de moins de députés.

Cette inversion de la volonté populaire est l'effet le plus pervers du mode de scrutin actuel. Il s'est aussi reproduit en 1966 et en 1998 soit trois fois en 15 élections. Ces dernières décennies, les exemples de pays qui ont changé de mode de scrutin pour des raisons parfois moins sérieuses que cela se sont multipliés à travers le monde. Les plus connus sont l'Allemagne, la France, le Japon, la Nouvelle-Zélande et probablement bientôt le Royaume-Uni, berceau du scrutin majoritaire uninominal à un tour. Dans les deux derniers cas, la principale raison en est l'inversion du vote populaire lors de deux élections en quinze ans.

Au Québec, le débat sur cette question dure depuis quarante ans et il n'y a aucun signe annonciateur d'un dénouement heureux pour bientôt. On semble vouloir rester figé à l'époque duplessiste. C'est pourquoi, malgré ses réformes qui le classent à l'avant-garde dans d'autres domaines comme le financement électoral, le Québec est maintenant devenu la lanterne rouge des pays démocratiques.

cratiques en ce qui a trait aux aberrations causées par le mode de scrutin. En effet, le scrutin majoritaire à un tour place déjà le Québec dans le wagon de queue du train des pays démocratiques, sur le plan de l'équité de la représentation parlementaire, en compagnie des autres qui utilisent le même mode. Mais la récurrence de phénomènes, telle l'inversion des résultats qui permet au parti qui s'est classé deuxième dans les suffrages populaires de remporter une majorité substantielle de sièges, comme en 1998, dans le cas du Parti québécois, est en train de lui valoir un statut peu enviable en marge des autres pays démocratiques.

La réforme mort-née du gouvernement Lévesque

L'instauration du scrutin proportionnel a été réclamée pour la première fois par le Rassemblement pour l'indépendance nationale (RIN) dans son manifeste de 1964.

Au début de la décennie soixante-dix, l'émergence du Parti québécois et la croisade énergique menée par son fondateur, René Lévesque, en faveur de la réforme du mode de scrutin en ont fait un point important de l'agenda politique. C'était une question de vie ou de mort pour le Parti québécois qui, phénomène extrêmement rare pour un tiers parti, a fait disparaître l'Union nationale en moins de douze ans et quatre élections. En 1976, le nouveau gouvernement péquiste a présenté un ambitieux projet de réforme électorale inspiré du programme du parti. La priorité allait au financement des partis politiques, mais le mode de scrutin devait venir aussitôt après. Les événements devaient toutefois contrecarrer ces plans.

Opportunistes, les parlementaires péquistes se sont vite réconciliés avec un système qu'ils décriaient avant 1976 mais grâce auquel ils avaient pris le pouvoir. Ainsi, en avril 1978, le Conseil des ministres a bloqué une tentative du ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire, Robert Burns, pour tester le scrutin proportionnel au niveau municipal en prévoyant que le quart des conseillers seraient élus selon ce mode dans les quatre principales villes : Montréal, Laval, Québec et Longueuil.

Par la suite, une majorité de ministres ont refusé de suivre M. Burns dans ses propositions de réforme pour les élections à l'Assemblée

nationale en soulevant des doutes sur la praticabilité des correctifs préconisés depuis 1970 dans le programme de leur parti. En 1979, ce dernier a présenté un livre vert devant servir à une consultation. Mais quelques mois plus tard, déçu et épuisé, il a démissionné et le dossier a été confié au ministre Marc-André Bédard qui n'y croyait pas. Il a été laissé en suspens jusqu'en 1981 après la tenue du référendum et des élections.

La conjoncture ne pouvait alors être meilleure au lendemain des élections de 1981. Les deux grands partis avaient recueilli à eux deux 95 % des suffrages et la totalité des 122 sièges. L'opposition libérale s'était ralliée à la réforme du mode de scrutin, car son chef Claude Ryan avait constaté le handicap causé par la concentration des votes de son parti dans les comtés à prédominance anglophone et ethnique. Seulement 3 % des suffrages séparaient les libéraux des péquistes, mais cet écart s'élargissait à 31 % dans la répartition des sièges.

Dans son discours inaugural de la nouvelle législature, prononcé en novembre 1981, le premier ministre Lévesque annonçait qu'un projet de réforme du mode de scrutin serait soumis à l'attention de l'électorat. Le Secrétariat à la réforme électorale a alors engagé une nouvelle campagne en proposant, d'entrée de jeu, l'adoption de la « représentation proportionnelle régionale modérée » mise de l'avant en 1971 par le professeur Vincent Lemieux. Appliquée aux résultats de 1981, cette formule aurait donné 65 sièges au Parti québécois au lieu de 80 et 57 au Parti libéral au lieu de 42. Cette proposition a été mal accueillie par les députés péquistes.

Le débat a stagné jusqu'à ce que l'Assemblée nationale confie, en 1983, le mandat à la Commission de la représentation électorale d'évaluer le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour et d'étudier les autres formules de scrutin déjà proposées. Ce mandat lui demandait aussi de tenir des audiences publiques. Ce qu'elle a fait, recevant quelque 220 mémoires et plus de 200 autres expressions d'opinion. La Commission a remis son rapport en 1984, faisant savoir qu'une forte majorité des organismes et personnes consultés avaient exprimé le désir de remplacer le mode de scrutin actuel par un scrutin de type proportionnel. Elle a proposé une formule de représentation appelée « proportionnelle territoriale », voisine de la proportionnelle régionale du professeur Lemieux.

Lévesque voulait aller plus loin que son parti

Le premier ministre Lévesque a fait adopter par la suite la recommandation de la Commission par le Conseil des ministres, mais s'est cependant buté à plusieurs reprises à une fin de non-recevoir de la part du caucus des députés péquistes, dont certains ont même fait connaître leur dissension publiquement, encouragés en sous-main par des ministres influents. Le compte-rendu d'un de ces caucus incluait même le commentaire suivant : « Faisons la souveraineté d'abord; on s'occupera de la démocratie après⁴. » Ce qui a mis, évidemment, M. Lévesque dans tous ses états. À noter que le projet de l'ex-premier ministre proposait une formule de proportionnelle pure allant plus loin que la compensatoire préconisée par le Parti québécois qui conservait le scrutin majoritaire pour les deux tiers des sièges parlementaires. Dans ce cas-ci, les 125 députés auraient été élus à la proportionnelle.

Entre-temps, les libéraux ont retiré leur appui à la réforme à l'instigation de Robert Bourassa, revenu au timon du parti. Ils sentaient en effet qu'ils avaient le vent dans les voiles pour les prochaines élections. En fin de course, isolé, Lévesque a dû jeter l'éponge, confiant à un de ses députés que le refus du caucus avait constitué « une de ses plus grandes déceptions ». Mais il a gardé le projet sur sa table de travail jusqu'au jour de sa démission, en juin 1985, comme l'a révélé un de ses proches collaborateurs du temps, l'ex-sous-ministre à la réforme électorale, André Larocque.

L'ex-député de St-Jean, Jérôme Proulx, qui a assisté à la réunion du caucus des députés péquistes lors de laquelle a été porté le coup de grâce au projet Lévesque, a ainsi décrit la réaction du premier ministre : « Sa plus grande déconvenue au caucus lui vint de l'avortement de son projet concernant la représentation proportionnelle (...) Il croyait réellement en l'absolue nécessité de ce mode de représentation électorale (...) Ce fut là, pour René Lévesque, démocrate, une déception amère⁵. »

4. André Larocque, Conférence prononcée le 12 mars 1999 lors du colloque *Vers une réforme du mode de scrutin au Québec*, organisé par le Département de science politique de la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval.

5. Jérôme Proulx, *René Lévesque, l'homme, la nation, la démocratie*, Montréal, les Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 137.

Le projet de loi que le fondateur du Parti québécois avait personnellement mis au point, et dont le texte n'a été révélé que le 12 mars 1999 lors du colloque sur le mode de scrutin tenu à l'Université Laval, est reproduit intégralement en annexe 1 de ce livre.

Aux élections de 1985, les libéraux sont revenus au pouvoir remportant 99 sièges avec 56% des votes. Les péquistes ont réintégré les rangs de l'opposition ayant obtenu 38,7 % des votes et faisant élire seulement 23 députés. Si ces élections s'étaient déroulées selon le scrutin proportionnel territorial proposé en 1984, les résultats auraient été bien différents : quelque 80 libéraux et quelque 40 péquistes. Ainsi plusieurs députés péquistes opposés à la réforme auraient sauvé leur siège et leur parti n'aurait pas été aussi ébranlé par la défaite.

Le débat est relancé

De 1985 à 1999, la réforme du mode de scrutin n'est pas revenue à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Les congrès successifs du Parti québécois ont cependant maintenu cet engagement dans le programme. Sous le nouveau chef, Jacques Parizeau, l'engagement est devenu encore plus précis : « Faire examiner et approuver, dès la première année de notre mandat, un projet de loi prévoyant une réforme du mode de scrutin fondée sur le principe de la proportionnelle compensatoire. » Il a été inclus dans la plate-forme du parti aux élections de 1989 et de 1994. Arrivé au pouvoir, le premier ministre Parizeau, absorbé par la préparation du référendum de 1995, a écarté toutefois l'engagement du revers de la main comme s'il s'agissait d'une question sans importance se disant tout de go « confortable » avec le mode de scrutin actuel. Rien de surprenant, car depuis le début de sa carrière politique, M. Parizeau a toujours fait l'éloge du parlementarisme britannique.

Au dernier congrès du parti, en novembre 1996, sous Lucien Bouchard, l'engagement du programme est devenu plus flou : « Faire examiner, dans les meilleurs délais, un projet de loi prévoyant une réforme du mode de scrutin fondée sur le principe de la proportionnelle compensatoire. »

Au lendemain des élections de novembre 1998, alors qu'ont commencé à se faire entendre dans les médias de nouvelles revendications pour la réforme du mode de scrutin, le vice-président du Parti québécois, Fabien Béchar, a reconnu que la proportionnelle compensatoire faisait toujours partie du programme du parti mais « elle ne constitue pas une priorité », a-t-il précisé en expliquant que « la proportionnelle serait mieux examinée dans le cadre d'un Québec souverain » (*Le Devoir*, 7 décembre 1998). Mais que peut signifier l'expression du programme « dans les meilleurs délais » si ce n'est en priorité, se demanderont les personnes pour qui les mots ont encore une signification.

Par la suite, le chef libéral Jean Charest a réclamé au nom de son parti l'instauration d'une proportionnelle compensatoire (21 janvier 1999). Mais, dès le lendemain, le ministre responsable de la Réforme électorale, Guy Chevrette, a déclaré qu'il n'en était pas question prétextant que la population québécoise n'était pas « mûre » pour une réforme du genre, qui constitue pourtant un engagement de son parti depuis trente ans. Somme toute, le mode de scrutin actuel « demeure le moins pire des systèmes », a-t-il commenté en prétendant toutefois que ce n'était pas le cas alors que le Parti québécois était dans l'opposition au cours des années soixante-dix. René Lévesque a dû se retourner dans sa tombe en entendant un discours aussi carrément révisionniste !

L'Action démocratique a pour sa part adopté un projet complet de réforme électorale lors de son conseil général tenu en avril 1999. La représentation proportionnelle vient en tête de liste de ses revendications. « La volonté exprimée par les électeurs doit être la règle la plus absolue pour l'allocation des sièges entre les partis », lit-on dans le programme de la formation. Quelques jours plus tard, une tentative de son chef Mario Dumont, appuyée par le chef de l'opposition Jean Charest, pour mettre sur pied une commission de « sages », indépendante des partis politiques, afin de préparer une réforme du mode de scrutin, s'est butée à une fin de non-recevoir du gouvernement. La motion n'a même pas pu être discutée, faute du consentement des péquistes.

Vers une commission parlementaire ?

Au mois de mai 1999, ce fut au tour du conseil général du Parti libéral de se pencher sur la question en réclamant l'adoption d'un système compensatoire. Par la suite, le ministre Chevrette a mentionné la possibilité de la tenue d'une commission parlementaire sur la réforme du mode de scrutin à l'automne suivant. Mais dans une lettre adressée le 1er juin à son vis-à-vis libéral, le député Jacques Chagnon, il a précisé que la décision n'était pas encore prise et qu'il devait soumettre la question au caucus des députés péquistes et au Conseil des ministres.

Au moment de terminer la rédaction de ce livre, le 30 août 1999, l'attaché politique du ministre Chevrette, M. Denis Michaud, nous informe que ni le caucus des députés ni le Conseil des ministres n'ont encore été saisis de la question, mais que cela *devrait* se faire au cours de l'automne. Sauf urgence bien sûr ! Quel sens donner à ce conditionnel : obligation, souhait, vœu pieux ? Que se passe-t-il donc dans les officines péquistes ? Est-on encore une fois en train de noyer le poisson, de préparer une « queue de poisson » ou encore de faire bouillir les homards ? La recherche des « conditions gagnantes » serait-elle devenue à ce point une obsession pour le pouvoir péquiste qu'il lui faille pour cela renier ses engagements et sa parole ?

Malgré tout, pour la première fois depuis quinze ans, le débat est relancé de plus belle à l'Assemblée nationale où les deux partis d'opposition représentant plus de 55% des électeurs font front commun contre un gouvernement qui jusqu'ici n'a pas voulu respecter un engagement inscrit dans son programme depuis trente ans et qui faisait même partie de sa plate-forme électorale lors de son élection en 1994. L'opposition extra-parlementaire réclame aussi l'instauration du scrutin proportionnel, tel le Parti de la démocratie socialiste (PDS) qui a inscrit cette revendication dans son programme, tel aussi le Rassemblement pour l'alternative politique (RAP) dont le manifeste le présente comme un des moyens de restaurer la démocratie.

De plus, l'opinion publique s'est réveillée. Depuis les dernières élections, plusieurs observateurs et citoyens se sont exprimés dans les pages d'opinion des journaux avec des prises de position presque toutes favorables à une réforme. Les éditorialistes et les

analystes des quotidiens et de plusieurs autres médias se sont aussi manifestés en faveur d'une réforme, à quelques exceptions près. Les universitaires, qui ont joué un rôle important pour lancer ce débat au cours de la Révolution tranquille, sont revenus sur la brèche. Des colloques ont eu lieu. C'est dans l'air.

Le gouvernement Bouchard face à l'engagement historique de son parti

Pendant ce temps, les ministériels tentent de se dépêtrer dans leurs contradictions, dépositaires qu'ils sont d'un programme où est inscrite depuis trente ans la promesse, confirmée congrès après congrès, d'effectuer une telle réforme. L'aile parlementaire fait face aussi à de nombreux militants péquistes qui ne veulent pas que soit perpétuellement laissé de côté ce qu'ils considèrent comme l'un des engagements historiques les plus importants du Parti québécois, peut-être le plus important après la souveraineté.

Pendant ce temps, le premier ministre Bouchard joue au sphinx. Les seules indications qu'on possède au sujet de sa position est qu'il a fait rendre plus floue, lors du congrès de 1996, la formulation du programme ayant trait à la réforme du mode de scrutin. Il n'a pas désavoué non plus les propos révisionnistes tenus par son ministre Chevrette soutenant que le mode de scrutin actuel « demeure le moins pire des systèmes ». Il est plus que temps que M. Bouchard se commette publiquement, comme il l'a fait d'ailleurs au sujet de tous les autres dossiers importants de son gouvernement. S'il ne le fait pas, il confirmera l'impression qu'il ne considère pas la question assez importante pour justifier son attention. On pourra ainsi mesurer le fossé idéologique qui existe entre l'actuel premier ministre et René Lévesque qui avait fait de la réforme du mode de scrutin une des priorités de sa carrière politique et qui y avait consacré plusieurs interventions.

Le gouvernement néo-péquiste de Lucien Bouchard tente encore une fois de reporter l'échéance « après la souveraineté » comme l'ont fait ses prédécesseurs à la veille des référendums de 1980 et 1995. Les dirigeants péquistes agissent de même envers le projet de décentralisation que le parti préconise aussi depuis sa fondation et qui a été l'objet d'un livre vert très explicite publié dans les mois suivant l'accession au pouvoir du gouvernement Parizeau. En réali-

té, les deux questions sont intimement liées parce qu'il s'agit du découpage et de la gestion du territoire québécois à des fins politiques et administratives.

Face aux pressions qui surgissent de toutes parts, le gouvernement Bouchard continuera-t-il à résister et ses porte-parole à s'en tenir à un langage de bois qui les discrédite ? Ou encore jettera-t-il du lest en consentant tout au moins à un débat parlementaire qui pourrait aboutir à une consultation publique ? Pour éviter que cette consultation éventuelle avorte comme celle de 1979 ou finisse en queue de poisson comme celle de 1983, alors que le rapport en faveur de l'instauration de la « proportionnelle territoriale » a été mis promptement sur les tablettes, il vaut mieux se préparer.

Aussi, dans la suite de ce texte, dégagerons-nous le profil de ce que pourrait être le futur mode de scrutin utilisé au Québec.

Chapitre III

À la recherche
du mode de scrutin le
mieux adapté au Québec

Un mode de scrutin n'est pas une panacée

Avant de débiter cette recherche, il convient de faire quelques mises en garde.

Un mode de scrutin n'est pas une panacée. Il ne peut, loin de là, régler tous les problèmes d'un pays. Il n'est qu'un élément d'un système électoral qui, lui, n'est qu'un élément d'un système politique.

De façon plus concrète, on peut dire que même si nous avions le meilleur mode de scrutin au monde, le plus démocratique, le plus représentatif, ça ne changerait rien au fait, par exemple, que le pouvoir est dans les mains du gouvernement et non du Parlement. De surcroît, c'est le premier ministre qui décide la plupart du temps des questions importantes.

Mais les institutions parlementaires, après leur passage à vide du dernier demi-siècle, sont appelées à jouer un rôle de plus en plus crucial dans la lutte contre la domination de l'économie sur le politique dans le contexte d'une mondialisation imposée à partir des diktats du néolibéralisme. Un parlement dynamique, qui représente les forces vives d'une nation, peut aussi jouer un rôle dans le développement de la démocratie participative; l'autre face de notre vie politique qui, seule, peut donner au projet démocratique sa véritable signification.

Dans cette perspective, « il est fondamental de garder à l'esprit que la démocratie doit prendre et garder priorité sur la mécanique électorale. Le système doit rester assujéti aux objectifs pour lesquels il existe. Les citoyens doivent redevenir maîtres de leurs institutions politiques sinon la crise de confiance qui existe entre eux et ces dernières va perdurer », a écrit l'ancien sous-ministre, André

Larocque, qui a été un des principaux artisans de la réforme électorale sous le gouvernement Lévesque⁶.

Autre mise en garde : il n'existe pas de mode de scrutin parfait. Il ne faut donc pas chercher celui qui serait le meilleur dans l'absolu, mais tenter de choisir le système le mieux adapté aux caractéristiques particulières de la société québécoise. La grande variété des éléments qui composent un mode de scrutin comme la représentation proportionnelle rend possible l'atteinte de cet objectif, comme nous le verrons au chapitre V.

Le poids de l'histoire et de l'habitude

Au lieu de fixer *a priori* des objectifs arbitraires ou d'établir des critères abstraits pour trouver le mode de scrutin le mieux adapté aux besoins des citoyens québécois, il vaut mieux procéder empiriquement en analysant les avantages et les inconvénients du système actuel. La nature et l'ampleur des correctifs à apporter ou des changements à effectuer se dégageront plus clairement par la suite.

Héritage du parlementarisme britannique, le scrutin majoritaire à un tour régit les élections dans notre pays depuis la mise sur pied, en 1792, des institutions parlementaires suite à l'Acte constitutionnel de 1791 où les colonies du Bas et du Haut-Canada se sont vues octroyer par Londres l'embryon d'un gouvernement responsable. Depuis lors, il a survécu à tous les régimes politiques et a été utilisé pour les 60 élections générales qui ont eu lieu, dont les 36 depuis la Confédération de 1867. On s'en sert également pour les élections municipales et scolaires. Il préside aussi aux élections fédérales et il est en usage dans toutes les autres provinces canadiennes, sauf à de rares exceptions intermittentes.

En plus du poids de la tradition et d'un certain conservatisme, ce mode de scrutin doit sa pérennité à certaines qualités dont la première est qu'il est bien connu d'une population peu informée sur d'autres possibilités et, par conséquent, craintive et peu intéressée à envisager un changement. Ses autres principaux avantages sont

6. André Larocque, « Il faut restaurer la volonté populaire », article publié dans *La Presse*, le 4 février 1999.

sa simplicité et sa facilité d'application, le lien qu'il permet d'établir entre les électeurs et leur député et le fait qu'il favorise la formation de gouvernements majoritaires, donc stables, en accordant une prime substantielle au parti vainqueur. Analysons-les avec leurs contreparties.

Le manque de représentativité d'une forte proportion des députés

La simplicité du scrutin majoritaire uninominal à un tour s'expérimente aussi bien quand il s'agit de voter que quand il s'agit de dépouiller les suffrages. Les électeurs n'ont à voter que pour un candidat et qu'une seule fois. Est élue la personne qui recueille le plus de suffrages peu importe sa majorité. De plus, l'addition des députés élus dans les circonscriptions permet généralement de connaître quel parti formera le gouvernement moins de deux heures après la fermeture des bureaux de votation.

Le jeu des majorités simples induit d'ailleurs un des principaux défauts du scrutin majoritaire : le manque de représentativité d'une forte proportion des députés, c'est-à-dire tous ceux qui n'ont pas obtenu la majorité absolue (50 % plus un des votes). Ces députés ne sont donc pas le choix d'une majorité des électeurs qu'ils auront à représenter et c'est un mythe éculé de prétendre, comme l'a fait Rousseau, qu'ils sont investis de la volonté générale.

Ce manque de représentativité peut survenir dès qu'il y a plus de deux candidats en lice. Il est plus fréquent dans les périodes de réalignement politique alors que des tiers partis tentent de déloger les deux partis dominants. Ainsi, lors des trois élections de la décennie soixante-dix, alors que quatre partis ont présenté des candidats à la grandeur du Québec (libéral, péquiste, unioniste et créditiste), 58 % des députés ont été choisis par une minorité d'électeurs (74 % en 1970 et 69 % en 1976).

Le phénomène s'est résorbé temporairement en 1981 et en 1985 alors qu'on est revenu à un strict bipartisme (tandem libéral-péquiste). Mais il a pris de nouveau de l'ampleur à partir des élections de 1989 alors que 25 % des élus n'ont pas obtenu de majorité absolue à cause principalement de la performance du Parti Égalité et du Parti vert. En 1994, l'entrée en lice de l'Action démocratique a haus-

sé la proportion de députés minoritaires à 35 % et sa progression en 1998 l'a fait grimper à 49 %.

Le même phénomène s'était aussi fait sentir avec acuité lors de deux élections tenues au cours de la décennie trente, deux autres au cours de la décennie quarante et une autre au cours de la décennie soixante; donc lors de 11 élections sur les 18 dernières, soit toutes celles où le bipartisme a été contesté de façon significative par l'électorat. Sa récurrence périodique et son amplification récente indiquent qu'il faut corriger le mode de scrutin à cet égard.

De plus, le mode de scrutin actuel fait en sorte que tous les électeurs n'appuyant pas un candidat vainqueur ne perdent pas seulement leurs élections, mais gaspillent aussi leurs votes parce que ces derniers ne servent pas à établir la représentation à l'Assemblée nationale. Ainsi plus de 54 % des électeurs québécois (2 200 000) ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale actuellement suite aux élections du 30 novembre 1998. C'est précisément à ce genre de situation qu'on fait référence lorsqu'on parle de « déficit démocratique ».

Les « comtés » : des territoires factices

Une autre qualité du mode de scrutin actuel est *le lien qu'il permet d'établir entre les électeurs et leur député* à cause du caractère uninominal des circonscriptions et de la relative homogénéité socio-économique d'un certain nombre d'entre elles.

Il faut bien constater toutefois que le « comté » est de moins en moins un lieu de référence pour l'électeur parce qu'il est un territoire qui ne sert qu'à élire un député sans aucun rapport avec la vie réelle; c'est-à-dire les unités politiques auxquelles s'identifie la population : municipalités, quartiers, commissions scolaires, municipalités régionales de comté (MRC), etc. Aucune autre organisation économique, sociale ou culturelle n'aurait l'idée de s'installer dans une telle coquille vide qui respecte si peu le cadre de vie des citoyens. De plus, la carte électorale est soumise aux contraintes de l'égalisation démographique et son redécoupage, à toutes les deux élections, accentue son caractère superfétatoire même si l'opération est effectuée par la Commission de la représentation électorale qui est un organisme indépendant des partis.

Ainsi, dans des villes comme Montréal et Québec, le seul fait de demeurer du côté d'une rue plutôt que de l'autre vous fait changer de circonscription et, de plus, vous êtes susceptible d'être à nouveau transféré au prochain redécoupage. D'ailleurs, dans les grandes villes, les électeurs s'identifient spontanément à l'agglomération urbaine, jamais au comté. Comment voulez-vous que l'électeur ordinaire prenne goût à la vie politique quand l'unité territoriale qui devrait favoriser son intégration politique n'est pas un point de référence pour lui. Le même phénomène se reproduit pour les élections fédérales où la carte est différente. Au lieu d'aider les citoyens à s'approprier le champ politique, on fait tout pour les en désintéresser.

Il faut retenir de ces constatations que le mode de scrutin devrait de préférence permettre d'élire les députés sur la base de circonscriptions qui coïncident avec les unités politiques dans lesquelles se déroulent la plupart des activités publiques, soit les MRC ou les villes dont les frontières ne risquent pas d'être modifiées à tous les huit ans. Le scrutin proportionnel permettrait, par exemple, de tenir compte du facteur démographique en faisant varier le nombre de députés par circonscription et non d'ajuster les frontières de cette dernière. Le nombre de députés y serait en effet fixé au prorata du nombre d'électeurs compte tenu qu'il s'agit alors de circonscriptions plurinominales et non uninominales comme c'est le cas avec le mode de scrutin actuel.

Le miroir déformant du scrutin majoritaire à un tour

Un autre avantage du mode de scrutin majoritaire est de *favoriser la stabilité gouvernementale* en accordant une prime en sièges parlementaires au parti qui recueille le plus de votes. Cette prime au vainqueur est accordée aux dépens des partis d'opposition qui se voient attribuer automatiquement moins de sièges que ne le justifieraient leurs suffrages si la répartition se faisait de façon proportionnelle. D'où le phénomène d'inéquité de représentation pour certaines tendances exprimées par les électeurs qui constitue la principale caractéristique de ce mode de scrutin. C'est un véritable « miroir déformant », selon l'expression des politologues André Bernard et Louis Massicotte⁷.

7. André Bernard et Louis Massicotte, *Le scrutin au Québec : un miroir déformant*, Montréal, Cahiers du Québec, Collection Science politique, Éditions Hurtubise HMH, 1985, 255 p.

Tableau II

**Écarts entre la répartition des votes et la répartition
des sièges obtenus par les partis politiques
lors des 15 élections générales tenues au Québec de 1944 à 1998**

	1944	1948	1952	1956	1960	1962	1966	1970	1973	1976	1981	1985	1989	1994	1998
Nbre de comtés	91	92	92	93	95	95	108	108	110	110	122	122	125	125	125
DÉPUTÉS ÉLUS															
Parti libéral	37	8	23	20	52	63	50	72	102	26	42	99	92	47	48
Union nationale	48	82	68	72	42	31	56	17	0	11	0	0	-	-	-
Créditistes/ADQ	-	-	-	-	-	-	-	12	2	1	-	-	-	1	1
Parti québécois	4*	-	-	-	-	-	-	7	6	71	80	23	29	77	76
Autres	2	2	1	1	1	1	2	0	0	1	0	0	4	0	0
% des SUFFRAGES OBTENUS															
Parti libéral	39,5	38,3	45,8	45,5	51,4	56,4	47,3	45,4	54,7	33,8	46,0	56,0	49,9	44,3	43,5
Union nationale	35,8	51,0	50,5	51,8	46,6	42,1	40,8	19,6	4,9	18,2	4,0	0,2	-	-	-
Créditistes/ADQ	-	-	-	-	-	-	-	11,2	9,9	4,6	-	-	-	6,5	11,8
Parti québécois	15,2*	-	-	-	-	-	-	23,1	30,2	41,4	49,3	38,7	40,2	44,7	42,9
Autres	9,5	10,7	3,7	2,7	2,0	1,5	11,9	0,7	0,3	2,0	0,7	5,1	9,9	4,5	1,8
% des SIÈGES OBTENUS															
Parti libéral	40,7	8,7	25,0	21,5	54,7	66,3	46,3	66,7	92,7	23,6	34,4	81,1	73,6	37,6	38,4
Union nationale	52,7	89,1	73,9	77,4	44,2	32,6	51,9	15,7	0	10,0	0	0	-	-	-
Créditistes/ADQ	-	-	-	-	-	-	-	11,1	1,8	0,9	-	-	-	0,8	0,8
Parti québécois	4,4*	-	-	-	-	-	-	6,5	5,5	64,6	65,6	18,9	23,2	61,6	60,8
Autres	2,2	2,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,8	-	-	0,9	-	-	3,2	-	-
ÉCARTS (DISTORSIONS)															
Parti libéral	+1,2	-29,6	-20,8	-24,0	+3,3	+9,9	-1,0	+21,3	+38,0	-10,2	-11,6	+25,1	+23,7	-6,8	-5,1
Union nationale	+16,9	+38,1	+23,4	+25,6	-2,4	-9,5	+11,1	-3,9	-4,9	-8,2	-4,0	-0,2	-	-	-
Créditistes/ADQ	-	-	-	-	-	-	-	-0,1	-8,1	-3,7	-	-	-	-5,7	-11,0
Parti québécois	-10,8*	-	-	-	-	-	-	-16,6	-24,7	+23,2	+16,3	-19,8	-17,0	+16,8	+17,9
Autres	-7,3	-8,5	-2,6	-1,6	-0,9	-0,4	-10,1	-0,7	-0,3	-1,1	-0,7	-5,1	-6,7	-4,5	-1,8

* Pour les élections de 1944, ces données concernent le parti du Bloc populaire.

Source : Le Directeur général des élections du Québec

Il s'introduit en effet une distorsion (écart) entre la proportion des votes et celle des sièges. Selon la logique du système, cette inéquité de représentation est normalement de l'ordre de quelque 20% en faveur du parti vainqueur. Cela présente l'inconvénient d'affaiblir d'autant l'opposition, les tiers partis étant les plus durement frappés. Par contre, cela rend possible l'élection d'un gouvernement majoritaire qui pourra mettre ses politiques en application et être renversé aux élections suivantes si la population est mécontente.

Fort bien, mais lorsque la distorsion dépasse 20%, elle affaiblit de façon inconsidérée le principal parti d'opposition et élimine pratiquement toutes les autres formations du Parlement. Ce phénomène s'est produit huit fois lors des 15 dernières élections québécoises (1948, 1952, 1956, 1970, 1973, 1976, 1985, 1989). Deux fois la distorsion a même atteint 38%. Alors, le seul parti d'opposition qui a subsisté a pratiquement été éliminé du Parlement même s'il a obtenu plus de 30% des suffrages. C'était en 1948 alors que les libéraux n'ont conservé que 8 députés et en 1973 alors que les péquistes n'en ont fait élire que 6.

Dans des circonstances du genre, le parti vainqueur a besoin de beaucoup moins de votes que ses adversaires pour faire élire ses députés et une forte proportion d'électeurs ne sont pas représentés au Parlement, comme on l'a constaté dans l'avant-propos (54,4% après les élections de novembre 1998). D'ailleurs, les anomalies relevées dans l'avant-propos peuvent presque toutes s'appliquer ici. En réalité, ce mode de scrutin produit des résultats aberrants lors d'une majorité d'élections et son fonctionnement est tel qu'on ne peut jamais prévoir quelle surprise il réservera. Peut-on trouver un exemple plus flagrant de déficit démocratique? Le tableau de la page précédente est particulièrement éloquent à ce sujet.

Les tiers partis : une cible de choix

Les tiers partis constituent la cible de choix de ces distorsions. Ils se voient souvent même dénier tout droit à la représentation même s'ils ont obtenu une proportion significative des suffrages. En fait, il n'est arrivé que deux fois lors des 16 dernières élections que des tiers partis se soient accidentellement vus attribuer une proportion

de sièges équivalant aux votes qu'ils avaient recueillis (les créditistes en 1970 et le Parti Égalité en 1989).

La liste est longue des tiers partis disparus depuis cinquante ans parce qu'ils ont été lésés par le mode de scrutin. Les principaux sont : l'Action libérale nationale (7% des votes en 1939, aucun député); le Bloc populaire (15,2% des votes en 1944, 4,4% des députés); l'Union des électeurs, ancêtre des créditistes (9% des votes en 1948, aucun député); les partis indépendantistes, c'est-à-dire le Rassemblement pour l'indépendance nationale et le Ralliement national (9% des votes en 1966, aucun député). Quant au Ralliement créditiste, il n'a duré que trois élections (1970, 1973, 1976) même s'il a obtenu plus de 11% des suffrages en 1970. Le cas de l'Union nationale est encore plus impressionnant. Parti dominant de 1936 à 1970, il détient le pouvoir pendant vingt-trois ans. En 1970, il le perd puis est expulsé du Parlement en 1973. Il connaît un sursis en 1976 grâce à l'appui d'une partie des anglophones puis disparaît définitivement en 1981 avec 4% seulement des suffrages.

Qu'advient-il de l'Action démocratique de Mario Dumont qui, bien qu'ayant recueilli 6,5% des suffrages en 1994 et 11,8% en 1998, n'a réussi à faire élire qu'un seul député, son chef. Si le mode de scrutin actuel est maintenu, on ne peut lui prédire un avenir bien prometteur à moins qu'il ne réussisse à déloger les péquistes ou les libéraux, ce qui semble fort peu probable. En effet, l'Action démocratique ne s'est classée deuxième dans aucune région. À part Rivière-du-Loup, d'où est originaire son chef, elle n'a aucun château fort. Elle s'est classée au second rang dans deux circonscriptions seulement et n'a dépassé le seuil du 20% des suffrages que dans quatre autres. Ses appuis sont trop uniformément répartis territorialement pour lui permettre d'effectuer une percée significative en termes de sièges. Ce qui n'était pas le cas des créditistes, par exemple, qui ont réussi au début de la décennie soixante-dix à faire élire jusqu'à 12 députés avec une proportion moins forte de votes que l'Action démocratique; ils étaient concentrés dans quelques régions rurales.

Pas surprenant dans ces conditions que M. Dumont fasse activement campagne en faveur de l'adoption du scrutin proportionnel. Les petits partis qui ne se sabordent pas après des échecs électo-

raux répétés doivent se contenter de jouer le rôle de groupes de pression comme c'est le cas pour ceux de la gauche depuis cinquante ans.

Le pire effet pervers : l'inversion des résultats

Comme nous l'avons vu, trois fois lors des 15 dernières élections québécoises (1944, 1966, 1998), le parti qui est arrivé deuxième dans l'expression des suffrages s'est vu attribuer le plus de sièges parlementaires et a donc formé le gouvernement. Inversement, celui qui s'est classé premier dans la faveur des électeurs s'est vu confiné aux banquettes de l'opposition. Ce phénomène constitue le pire effet pervers du mode de scrutin actuel, car il bafoue la règle de la majorité qui est à la base de toute démocratie.

Lorsque cette anomalie s'est produite à l'étranger, on s'est empressé d'y apporter les correctifs nécessaires comme en Nouvelle-Zélande en 1994 ou comme on tente de le faire au Royaume-Uni présentement. À cet effet, le rapport Jenkins, remis au gouvernement britannique à l'automne 1998, dénonce sans ménagement ce phénomène d'inversion des résultats électoraux en le qualifiant de « perversion de la démocratie ». Il recommande le remplacement du scrutin majoritaire à un tour par un système mixte de type compensatoire.

Les péquistes sont les bénéficiaires de cet effet pervers depuis les élections de 1998. La légitimité du gouvernement est ainsi mise en doute, mais cette bavure démocratique ne semble pas préoccuper l'*establishment* du Parti québécois. Et pourtant, on devine sa réaction si le Oui l'avait remporté au référendum de 1995 avec la même majorité que celle des libéraux de Jean Charest (27 618 voix) mais qu'Ottawa eut refusé de tenir compte de ce résultat gagnant. Certes, le gouvernement Bouchard n'est pas responsable de cette anomalie démocratique mais, parce qu'il en profite sans pour autant s'empresser d'y apporter le moindre correctif, il s'en fait le complice. Pourquoi en effet changer des « conditions gagnantes »... ?!

Au début, on attribuait cette anomalie à une carte électorale inégale. Mais depuis les élections de 1966, alors que les libéraux ont perdu le pouvoir aux mains de l'Union nationale malgré une confor-

table majorité de voix (6,5 %), il est devenu de plus en plus évident que la polarisation croissante du vote sur une base géo-linguistique constitue l'explication majeure de cette distorsion. Ce phénomène s'est amplifié et cristallisé à un tel point depuis la prise du pouvoir par le Parti québécois en 1976 qu'il est devenu le principal facteur d'explication des élections québécoises depuis un quart de siècle.

Le gerrymandering ethnique

Les professeurs Louis Massicotte et André Blais, de l'Université de Montréal, des spécialistes internationaux en matière de systèmes électoraux, appellent « *gerrymandering* ethnique » ce phénomène qui fait que les libéraux auraient eu besoin de recueillir au moins 300 000 voix (7,5 % des suffrages) de plus que les péquistes pour faire élire le même nombre de députés qu'eux aux élections de 1998⁸. S'il en est ainsi, c'est que les appuis des libéraux (et de loin les plus massifs) sont concentrés dans les circonscriptions à prédominance anglophone et allophone de l'île de Montréal. On sait que le *gerrymandering* est une technique malhonnête qui tire son nom des pratiques électorales du sud-est des États-Unis. Elle consiste à découper la carte électorale de façon à favoriser indûment le parti au pouvoir. Le premier ministre Duplessis était passé maître dans ce genre de manoeuvre, mais elle a pris fin lors de la réforme de la carte électorale alors que, dans les années soixantedix, cette tâche a été confiée à une commission indépendante des partis politiques.

Il est paradoxal tout de même que les chefs libéraux n'aient rien fait pour régler ce problème alors qu'ils étaient au pouvoir. L'explication réside dans le fait que celui qui aurait pu le faire, l'ancien premier ministre Bourassa, n'a jamais été affecté par ce handicap puisque sous sa direction les majorités de son parti ont toujours été suffisamment fortes pour le contrecarrer (élections de 1973, 1985, 1989) et qu'en 1970 le multipartisme l'a enrayé. Cela démontre qu'en cette matière nos politiciens font preuve d'un manque de

8. Louis Massicotte et André Blais, « Aux dernières élections, le Parti libéral du Québec aurait eu besoin de 300 000 votes de plus », article publié dans *La Presse*, le 7 janvier 1999.

clairvoyance étonnant, aveuglés qu'ils sont par une vision à court terme de leurs intérêts particuliers.

Le découpage territorial prime sur les humains

Un autre politologue de l'Université Laval, le professeur Pierre Derriennic, attribue quant à lui ce phénomène d'inversion, ainsi que celui des majorités parlementaires trop fortes du parti au pouvoir, à la trop grande importance accordée par le mode de scrutin actuel au territoire au détriment des humains⁹. Il est normal, explique-t-il, que les résultats électoraux dépendent de l'opinion des électeurs, mais il est arbitraire de les faire dépendre de leur répartition dans l'espace, c'est-à-dire du découpage électoral. En effet, le découpage de petites unités territoriales appelées circonscriptions, accentuant encore davantage la déformation de la volonté populaire de l'ensemble d'un pays ou d'une province, constitue une grave entorse au principe de l'universalité, fondement du régime démocratique.

En retenant un territoire aussi restreint que les circonscriptions actuelles comme critère de répartition des résultats électoraux, le système majoritaire uninominal peut aboutir à des aberrations pour le moins anti-démocratiques. Ainsi, si le vote des électeurs est trop uniformément réparti dans chaque circonscription (ex. parti A : 40 %, parti B : 30 %, parti C : 20 %), le parti vainqueur peut facilement rafler tous les sièges. Les deux autres partis, avec un score combiné de 50 % des votes, n'auraient aucun député à l'Assemblée nationale. Ce phénomène s'est produit au Nouveau-Brunswick en 1987, de même qu'au Québec (sans être total) lors des élections de 1948 et de 1973. À l'inverse, si le vote en faveur d'un parti est réparti trop irrégulièrement sur l'ensemble du territoire (à savoir très élevé dans certaines circonscriptions, mais peu ailleurs), ce parti, même avec une majorité de voix au total, peut perdre les élections au profit de son principal adversaire. C'est ce qui s'est produit lors des élections de 1944 et de 1966 à cause de

9. Pierre Derriennic, « Comment choisir un système adapté aux besoins du Québec », Conférence prononcée le 12 mars 1999 lors du colloque *Vers une réforme du mode de scrutin au Québec*, organisé par le Département de sciences politiques de la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval.

la concentration des appuis libéraux dans les villes et en 1998 alors que le clivage géo-linguistique a joué le principal rôle.

De plus, on aura compris que le scrutin majoritaire à un tour favorise le bipartisme, c'est-à-dire la domination de deux partis qui tacitement se partagent le pouvoir en alternance. Le Québec a connu trois de ces périodes de domination : tandem libéral-conservateur de 1867 à 1936, tandem unioniste-libéral de 1936 à 1973, tandem péquiste-libéral de 1973 à aujourd'hui. Ces périodes de domination conduisent inévitablement à la sclérose des idées et sont marquées par la connivence entre les deux grands partis pour maintenir le débat sur un terrain qui leur convient mutuellement, soit par exemple : l'obsession du déficit zéro et les coupures dans les programmes sociaux.

L'objectif central de la réforme : que chaque vote compte

L'analyse qui précède a mis en évidence les effets mécaniques du scrutin majoritaire uninominal à un tour sur les résultats des 15 dernières élections québécoises. Suite à ce constat, il est maintenant possible de déterminer les principaux critères qui devraient présider à une réforme du mode de scrutin.

L'objectif central est de permettre une représentation équitable des diverses tendances exprimées par les électeurs. Dans ce but, il faut diminuer de façon importante les effets les plus pervers du système actuel, c'est-à-dire les distorsions qui gonflent démesurément les majorités parlementaires du parti vainqueur au détriment des partis d'opposition, notamment des tiers partis qui se voient dénier la plupart du temps tout droit à la représentation.

Mais une réforme ne devrait pas se contenter seulement d'abaisser ces distorsions au niveau de 20 %, norme jugée acceptable dans la logique du scrutin actuel. En effet, la philosophie prédominant actuellement dans la majorité des pays démocratiques veut que les exigences de la représentation priment sur celles de la gouverne (recherche artificielle d'un gouvernement stable). Voudrait-on réduire les distorsions en faveur du parti vainqueur à 15 %, 10 % ou même 5 % ? Si oui, cela aurait une incidence directe sur le mode de scrutin qu'on choisira.

Également, plus ces distorsions seraient réduites, moins l'effet pervers du renversement de la volonté populaire (manifesté aux élections de 1944, 1966 et 1998) pourrait survenir de nouveau, car le handicap des 300 000 voix dont est affligé le Parti libéral au profit du Parti québécois serait réduit en conséquence. Comme corollaire, la réduction des distorsions permettrait aux votes d'un plus grand nombre d'électeurs de compter dans le choix des élus. Elle mettrait aussi fin au monopole de représentation du parti le plus fort dans certaines régions comme aux élections de 1998; alors que toutes les circonscriptions de l'Ouest de Montréal et de l'Outaouais furent remportées par les libéraux, tandis que celles du Saguenay-Lac-St-Jean, de la Mauricie, de l'Abitibi et de Lanaudière sont allées en bloc aux péquistes.

La réduction des distorsions permettrait aussi à un parti comme l'Action démocratique (près de 12 % du vote en 1998) d'avoir une représentation parlementaire se rapprochant davantage de l'appui reçu à l'électorat. En bref, cette réduction des distorsions rendrait la représentation parlementaire plus conforme aux choix exprimés par les électeurs.

Par ailleurs, un autre objectif devrait être de rendre une plus forte proportion de députés vraiment représentatifs de leurs électeurs en rendant nécessaire l'atteinte d'une majorité absolue (50 % plus un) ou son équivalent dans un système de représentation proportionnelle qui prend la forme d'un quota.

Le scrutin majoritaire à deux tours : un miroir aux alouettes

Dans la recherche du mode de scrutin le mieux adapté aux besoins du Québec, le premier à considérer est celui qui a le plus d'affinités avec le nôtre, à savoir le majoritaire à deux tours dont une variante est utilisée en France depuis 1958. Le deuxième tour est obligatoire dans les circonscriptions où un candidat n'a pas été élu à la majorité absolue au premier tour.

C'est le choix d'un certain nombre d'intervenants dans le débat actuel. Mais il ne faut pas se méprendre : le système français, s'il assure une plus grande représentativité aux députés, ne règle en rien l'effet pervers le plus commun du système actuel, à savoir les

écarts entre les résultats exprimés en votes populaires et les résultats exprimés en sièges parlementaires. Il a même tendance à les accentuer car, d'un tour à l'autre, plusieurs électeurs se rallient au parti classé en tête au premier tour pour ne pas perdre leur vote. En ce sens, on peut dire qu'il s'agit d'un miroir aux alouettes.

De plus, tous les députés ne sont pas élus à la majorité absolue, car plus de deux candidats peuvent demeurer en lice au deuxième tour. Ce mode de scrutin favorise aussi les tractations entre les états-majors des partis sans que les électeurs puissent s'interposer. Pour que tous les députés obtiennent une majorité absolue, il faudrait que seuls les deux candidats en tête au premier tour aient le droit de rester en lice au deuxième tour, comme c'est le cas en Ukraine. Autre inconvénient de ce scrutin : il est dispendieux à cause des dépenses occasionnées par les deux tours de scrutin et la campagne électorale prolongée.

Pour atteindre l'objectif d'une meilleure représentativité des députés, il existe un tout autre système beaucoup moins coûteux parce que ne requérant qu'un tour. Il s'agit du *vote alternatif* où les électeurs sont invités à ranger les candidats par ordre de préférence (1,2,3). Si le candidat qui a le plus de premières préférences n'obtient pas la majorité absolue, le dernier est éliminé et on tient compte des deuxièmes préférences exprimées sur ces bulletins. Et ainsi de suite jusqu'à l'élection d'un candidat à la majorité absolue. Ce système est utilisé en Australie pour l'élection des députés à la Chambre basse. C'est aussi celui qui fut privilégié par le Bloc québécois lors de l'élection de son leader, Gilles Duceppe, en 1996.

Mais encore là, l'expérience prouve que ce système ne réduit pas les distorsions. On le considérera toutefois lorsqu'il sera question d'un mode de scrutin mixte (en partie majoritaire et en partie proportionnel).

Chapitre IV

Pour que chaque
vote compte :
la représentation
proportionnelle

Les divers éléments de la représentation proportionnelle, un gage d'adaptabilité

La représentation proportionnelle est le mode de scrutin qui vise à donner à chaque parti une proportion de sièges parlementaires équivalente à la proportion de votes obtenus. Par définition, elle ne peut être utilisée que dans des circonscriptions plurinominales, c'est-à-dire comptant au moins trois députés, car il est impossible de distribuer un seul siège, et difficilement deux, entre plusieurs partis. Il y a deux types de représentation proportionnelle, le scrutin de listes, de loin le plus utilisé (24 pays sur 25) et le vote unique transférable, formule utilisée seulement en Irlande et dans un petit pays, Malte.

Un système de représentation proportionnelle est constitué de cinq éléments qui, combinés ensemble de différentes façons, donnent autant de variantes du même type de scrutin. Contrairement au scrutin majoritaire, beaucoup plus simple puisque composé d'un nombre restreint d'éléments, le scrutin proportionnel, plus complexe, peut s'adapter à toutes les particularités des pays qui en font usage. Parmi les 25 pays qui ont adopté une représentation proportionnelle, très peu offrent des systèmes identiques dans toutes leurs composantes.

Les cinq éléments constitutifs du scrutin de listes sont : *l'amplitude des circonscriptions, la formule de répartition des sièges parlementaires, le niveau où se fait cette répartition (national ou régional), l'imposition ou non de seuils minimums de suffrages pour que les partis puissent participer à la distribution des sièges, la façon de voter (listes fermées ou ouvertes ou encore vote panaché)*. Analysons ces éléments pour être mieux en mesure de choisir un mode de scrutin adapté aux réalités québécoises.

L'amplitude des circonscriptions

Le nombre de députés par circonscription peut varier de trois jusqu'à l'ensemble de la députation élue dans une unique circonscription nationale (cas d'Israël et des Pays-Bas). Plus les circonscriptions comptent de députés plus la proportionnalité est grande (correspondance entre les suffrages et les sièges). Ainsi, avec une dizaine de sièges par circonscription, l'écart entre la proportion des sièges obtenus par un parti et la proportion des suffrages qu'il a recueillis est nécessairement inférieur à 10%. Par contre, avec trois ou quatre sièges par circonscription, ce taux avoisine 25%. L'amplitude agit donc effectivement comme un seuil minimum. Cependant, dans une circonscription nationale unique située dans un pays dont le Parlement compterait 125 députés, par exemple, un parti qui n'aurait reçu que 0,8% des votes pourrait faire élire un député. Ce dernier cas s'est produit en Israël avant qu'un seuil minimum de 1,5 % soit imposé.

La formule de répartition des sièges

Il y en a deux, celle des *plus fortes moyennes* où on se sert d'un diviseur et celle des *plus grands restes* où on se sert d'un quota. Inutile cependant d'entrer dans les détails. Qu'il suffise de savoir qu'avec chaque formule on peut se servir de techniques différentes pour obtenir une plus ou moins grande proportionnalité. Ainsi, dans le cas de la première formule, les diviseurs d'Hondt et surtout celui d'Imperiali accordent une plus forte prime au parti vainqueur que le diviseur Sainte-Lagué qui, à la limite, peut ne pas en accorder comme on le verra plus loin. De même dans le cas de la deuxième formule, le quota Hare établit une plus grande proportionnalité que le quota Droop. La formule des *plus fortes moyennes* est utilisée dans 17 des 24 pays se servant d'un scrutin de listes et celle des *plus grands restes* dans les sept autres. Qu'on ne se méprenne pas cependant; la prime au vainqueur est beaucoup plus faible que dans le cas du scrutin majoritaire où elle dépasse souvent 20%. Ici elle est plutôt de l'ordre de 5%. Surtout, cette relative sur-représentation au lieu de créer artificiellement la stabilité gouvernementale ne donne qu'une police d'assurance minimale au parti vainqueur.

Le niveau où se fait la répartition (régional ou national)

La répartition des sièges peut se faire entièrement au niveau des circonscriptions régionales. Mais la distribution des restes (votes inutilisés après une première répartition au régional) peut également être reportée au niveau national. Les systèmes les plus égalitaires sont généralement ceux où les restes sont répartis au niveau national, car cette mesure annule en bonne partie l'exclusion de tiers partis quand les circonscriptions comptent peu de députés (3, 4 ou 5 par exemple). La répartition des restes au niveau national corrige aussi les inégalités de représentation entre les circonscriptions (carte électorale non égalitaire quant au rapport électeurs/députés). Par contre, elle présente l'inconvénient de créer deux catégories de députés (les régionaux et les nationaux).

Les seuils minimums

La loi électorale de plusieurs pays impose des seuils minimums de votes pour que les partis aient droit de participer à la distribution des sièges (dans 16 cas sur 25). Ces seuils peuvent être imposés au niveau national ou dans chaque circonscription. Leur taux varie : 0,67% aux Pays-Bas, 1,5% en Israël, 2% au Danemark, 3% en Espagne, en Grèce et en Argentine, 4% en Suède, en Autriche et en Bulgarie, 5% en République tchèque et en Allemagne pour la moitié des députés élus à la proportionnelle et 10% en Turquie. Dans plusieurs pays, l'élection d'un ou plusieurs députés au niveau régional constitue également une condition essentielle pour avoir le droit de participer à la répartition des restes au niveau national.

Ainsi, dans l'édition 1973-74 de son programme, le Parti québécois proposait d'imposer un double seuil pour le tiers des députés élus à la proportionnelle : que les partis aient fait élire au moins dix députés au scrutin majoritaire et recueillent au moins 10% des votes au scrutin proportionnel. Une telle mesure, si elle avait été appliquée au cours des cinquante dernières années, aurait éliminé tous les tiers partis sans exception ne conservant les sièges proportionnels que pour les deux partis dominants. En réalité, tous les systèmes électoraux comportent un seuil effectif provenant des autres éléments qui les composent, comme l'amplitude des circonscriptions, le nombre de partis et le nombre de candidats en lice.

Listes fermées, listes ouvertes ou panachage

Dans un scrutin de listes ce sont les états-majors des partis qui choisissent les candidats qu'ils inscrivent sur leur liste dans chaque circonscription et aussi l'ordre selon lequel ils vont les inscrire. C'est ce qui détermine souvent s'ils seront élus ou non, car un parti ne remporte jamais tous les sièges avec le scrutin proportionnel.

- Dans un *système à listes fermées*, les électeurs doivent choisir exclusivement entre un parti ou l'autre sans pouvoir modifier l'ordre des candidats sur sa liste. Ce système existe dans 14 pays sur 25.
- Dans un *système à listes ouvertes*, qu'on appelle aussi vote préférentiel, les électeurs doivent choisir un parti, mais peuvent placer les candidats dans leur ordre de préférence personnelle. Ce système existe dans neuf pays sur 25.
- Avec le *vote panaché (ou panachage)*, les électeurs peuvent choisir entre les candidats de tous les partis et même voter pour des indépendants dont la candidature n'est pas possible avec des listes fermées ou même ouvertes. Ce système existe en Suisse.

Le panachage ressemble quant à ses effets au *vote unique transférable*, une forme de proportionnelle qui n'existe qu'en Irlande et à Malte. Dans ce cas également les circonscriptions sont plurinominales (de 3 à 5 sièges). Les partis présentent un ou plusieurs candidats selon leurs espoirs de réussite et les électeurs votent pour ces candidats en exprimant un ordre de préférence entre eux. Cet ordre de préférence peut porter sur tous les candidats ou sur quelques-uns d'entre eux. On compte d'abord les premiers choix et un ou des candidats sont élus s'ils atteignent le quota requis qui équivaut à une majorité absolue dans les circonscriptions uninominales. Puis les deuxièmes choix du ou des candidats élus sont reportés sur les candidats restants et ainsi de suite jusqu'à ce que tous les sièges aient été attribués.

Les systèmes mixtes combinent le majoritaire et la proportionnelle

De plus en plus de pays adoptent des systèmes mixtes où une certaine proportion des députés sont élus au scrutin majoritaire et les autres à la proportionnelle. Plusieurs de ces pays avaient jusqu'alors un système majoritaire. C'est le cas notamment du Japon, de la Nouvelle-Zélande, des Philippines, de la Corée du Sud et bientôt possiblement du Royaume-Uni. D'autres avaient un système proportionnel : l'Allemagne et l'Italie. De nouveaux arrivés dans le club des pays démocratiques, comme la Russie et la Hongrie, ont aussi opté pour des systèmes mixtes.

Dans ce genre de systèmes, les députés élus au scrutin majoritaire sont toujours plus nombreux que ceux élus au scrutin proportionnel sauf en Allemagne, en Nouvelle-Zélande, au Venezuela et en Bolivie où ils sont moitié-moitié.

Le plus souvent, le pourcentage d'élus à la proportionnelle est de 30 % ou moins. Au Royaume-Uni, la Commission Jenkins propose une proportion de 83 % de députés élus selon le scrutin majoritaire et de 17 % selon le scrutin proportionnel. Son rapport estime qu'un pourcentage de 17 % d'élus à la proportionnelle réduirait de 20 % à 15 % les écarts entre la proportion de votes et la proportion de sièges parlementaires à Westminster. Mais l'expérience prouve que les correctifs apportés ne servent souvent qu'à améliorer la position du principal parti d'opposition, laissant les tiers partis aussi désavantagés qu'avec un système majoritaire pur.

La plupart du temps les sièges supplémentaires élus à la proportionnelle sont ajoutés dans le but d'apporter des correctifs partiels au scrutin majoritaire. On appelle ce type de scrutin *compensatoire*. C'est la formule que propose le Parti québécois dans son programme et à laquelle s'est rallié le Parti libéral du Québec. La proportionnelle compensatoire est en usage en Allemagne, en Italie, en Nouvelle-Zélande, au Mexique, en Tunisie, au Venezuela et en Bolivie. Dans quelques autres pays, les sièges élus à la proportionnelle coexistent, se superposent ou se fusionnent au scrutin majoritaire sans viser par contre à corriger les écarts créés par le scrutin majoritaire. C'est le cas notamment du Japon, de la Russie et du Sénat français.

Deux choix possibles : un système mixte ou un scrutin proportionnel régional

À la lumière des informations précédentes, il semble évident que le choix ne peut se porter que sur deux options :

1) Un système mixte où une majorité (ou la moitié des députés) continueraient à être élus de façon majoritaire dans des circonscriptions uninominales. S'y joindraient des députés élus au scrutin proportionnel dans le but de corriger les écarts causés par le scrutin majoritaire. Les électeurs voteraient donc deux fois.

2) Un scrutin purement proportionnel comportant une vingtaine de circonscriptions régionales coïncidant avec les régions administratives dont la plupart existent depuis quarante ans ainsi qu'avec les limites des municipalités régionales de comté (MRC) en province et avec les limites des villes ou encore des agglomérations urbaines dans le cas de l'île de Montréal et de l'agglomération de Québec (CUM et CUQ).

Dans les deux cas, quelle que soit l'option choisie, le nombre de sièges serait sensiblement le même qu'actuellement. Car les sondages sont unanimes : la population n'est absolument pas favorable à une augmentation substantielle du nombre de membres de l'Assemblée nationale.

Les contours d'un éventuel système mixte

On conserverait des circonscriptions uninominales pour le scrutin majoritaire. Mais, inévitablement, leur nombre en serait réduit, si on s'en tient à une Assemblée nationale composée de 125 députés, afin de faire place à ceux qui seraient élus au scrutin proportionnel. L'hypothèse évoquée le plus souvent jusqu'ici a été les deux tiers de députés élus au majoritaire, le tiers de députés élus à la proportionnelle. Cette formule a été préconisée par le Parti québécois pendant plusieurs années. Cela voudrait dire un rapport de 84 à 42 pour un total de 126 députés.

D'autres préféreraient 90 députés élus au scrutin majoritaire et 35 au scrutin proportionnel pour un rapport approximatif de 70/30. D'autres, enfin, aimeraient qu'on s'en tienne à la carte fédérale de

75 députés pour éviter la superposition des deux cartes qui sème, depuis toujours, la confusion chez les électeurs. On aurait alors un rapport de 60/40. Certains voudraient même imiter le système allemand 50/50 qui a l'avantage de créer une égalité aussi grande que le ferait un système proportionnel pur, comme on va le constater au chapitre VI dans l'application qu'on en fera aux élections du 30 novembre 1998. Mais cela nécessiterait l'ajout de 25 députés pour un total de 150.

Quant au scrutin majoritaire, une amélioration s'impose : changer le scrutin majoritaire à un tour par un vote alternatif comme en Australie, tel que nous l'avons mentionné précédemment. Ainsi, tous les députés élus à ce scrutin obtiendraient une majorité absolue sans avoir besoin de recourir à un deuxième tour. Une seule restriction : les électeurs ne devraient pas être obligés d'établir un ordre de préférence pour tous les candidats en lice. Question de liberté de choix, ils pourraient même voter pour un seul à la limite si les autres ne leur conviennent absolument pas même si, dans ces cas, cela équivaudrait au scrutin majoritaire.

Quant au scrutin proportionnel, les électeurs voteraient pour des listes de parti. Il pourrait se dérouler soit sur une base régionale ou sur une base nationale. Dans le cas de la répartition régionale, il faudrait découper une nouvelle carte.

Une correction (compensation) faite à partir d'une base régionale plutôt que nationale favoriserait le principal parti d'opposition aux dépens des tiers partis, car le nombre de sièges en répartition dans chaque région serait bien moindre, comme on va le constater au chapitre VI dans l'application qu'on en fera aux élections du 30 novembre 1998. À la limite, on pourrait se retrouver avec une Assemblée nationale où la position du principal parti d'opposition serait améliorée, mais dont les tiers partis seraient aussi absents que jusqu'à maintenant, comme on le constatera également au chapitre VI. L'établissement de seuils irait aussi dans le même sens comme on l'a vu précédemment dans le cas de la proposition du Parti québécois.

Certes, un système mixte semblable maintiendrait des liens plus étroits entre les députés élus au scrutin majoritaire uninominal et leurs électeurs, mais ce serait sur la base de circonscriptions plus

larges. De plus, il créerait deux catégories de députés (les locaux et les régionaux). Il imposerait aussi deux cartes électorales. La carte servant au scrutin majoritaire devrait aussi continuer à être modifiée périodiquement pour des impératifs d'égalisation démographique.

Le principal avantage de cette formule réside dans le fait qu'elle est sur la table depuis longtemps et que les deux principaux partis politiques québécois s'y sont ralliés constatant qu'elle rendrait leur alternance dans l'opposition moins pénible sans permettre par ailleurs à de nouveaux partis, tels l'Action démocratique ou d'autres éventuellement, de prendre racine dans l'enceinte parlementaire.

Comme c'est, de toute façon, la seule réforme que les péquistes et les libéraux semblent prêts à envisager, elle peut devenir, à notre corps défendant, une solution de repli qui apporterait tout de même certaines améliorations mineures et pourrait constituer un premier pas vers une réforme plus en profondeur... une fois que ses limites auraient été expérimentées.

Chapitre V

Le scrutin proportionnel
régional, une formule
bien adaptée au Québec

La proportionnelle régionale, le choix de René Lévesque

La première proposition concrète pour instaurer le scrutin proportionnel au Québec a été faite en 1971 par le professeur Vincent Lemieux, sans doute l'expert québécois le plus versé en cette matière. Sa formule de « proportionnelle régionale modérée », a été l'une des trois hypothèses avancées dans le livre vert du ministre péquiste Robert Burns, document qui devait servir à une consultation en 1979. En fait, comme on l'a vu, cette consultation n'a jamais eu lieu à cause de la démission de M. Burns, du peu d'intérêt démontré par son successeur et de l'imminence du premier référendum constitutionnel. Une deuxième hypothèse du livre vert mettait de l'avant un scrutin mixte selon la formule préconisée dans le programme du Parti québécois de 1970 à 1975 : deux tiers des députés élus au scrutin majoritaire et un tiers à la proportionnelle. La troisième était le système mixte allemand (moitié des députés élus au scrutin majoritaire, moitié au scrutin proportionnel).

Après les élections de 1981, la « proportionnelle régionale modérée » du professeur Lemieux a été reprise par le Secrétariat à la réforme électorale afin de relancer la campagne en faveur de la réforme du mode de scrutin. Elle s'appelait « modérée » parce qu'aucune circonscription n'aurait compté plus de cinq députés même dans les agglomérations de Montréal et de Québec; ce qui aurait eu pour effet d'en limiter substantiellement la proportionnalité. Quoi qu'il en soit, le rapport de la Commission de la représentation électorale, mandatée par l'Assemblée nationale pour proposer un nouveau mode de scrutin, a recommandé en 1984 une formule appelée « proportionnelle territoriale ». Celle-ci était voisine de la proportionnelle régionale modérée de M. Lemieux quant à sa conception, mais comportait certaines modalités qui élargissaient considérablement sa portée.

Ce rapport a été produit suite à une consultation, comme l'avait demandé l'Assemblée nationale. Au cours de cette dernière, 462 opinions ont été exprimées par des organismes et des individus sous forme de mémoires ou d'interventions. Les résultats ont été significatifs : 57 % des intervenants ont considéré une réforme comme nécessaire; 20 % ont préféré le maintien du mode de scrutin actuel et 23 % ne se sont pas prononcés. Si l'on ne tient pas compte des indécis, 74 % ont pris position en faveur d'une réforme. Sur les 250 intervenants qui ont proposé un mode de scrutin précis, 179 (72 %) se sont prononcés en faveur d'un scrutin proportionnel dont 169 pour la proportionnelle régionale. En contrepartie, le scrutin majoritaire a reçu 22 appuis et les systèmes mixtes 49.

Plus important encore, le premier ministre Lévesque endossa ce rapport de la Commission de la représentation électorale et présenta par la suite un avant-projet de loi à son Conseil des ministres qui fut accepté. Mais ce projet a été refusé par le caucus des députés péquistes, ce qui a vivement déçu le premier ministre qui, aux prises aussi avec d'autres problèmes, a démissionné quelques mois plus tard.

La proportionnelle régionale donnerait un sens politique réel aux régions

La proportionnelle régionale a pour but de donner un sens politique réel aux régions dans le cadre d'une véritable décentralisation.

Le projet de proportionnelle régionale que nous avons retenu s'inspire directement du rapport présenté à l'Assemblée nationale en 1984. Il propose le découpage du Québec en 22 circonscriptions régionales en tenant compte de la localisation des citoyens (cf. Carte 1, pages 102 et 110). Ainsi, les circonscriptions urbaines de Montréal et de Québec compteraient beaucoup plus de députés (de 10 à 18) que celles des autres régions du Québec dont le nombre varierait de 3 à 6. Mais elle respecterait le principe d'égalité du vote des électeurs en établissant un ratio électeurs/député en conséquence. La représentation des régions rurales ne serait donc pas réduite. Ces dernières conserveraient donc leur poids politique actuel.

Ces 22 circonscriptions devraient, dans toute la mesure du possible, être le résultat de regroupements de municipalités régionales de comté (MRC) et devraient respecter les frontières des villes membres des Communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais.

Pour être mieux adapté aux caractéristiques du milieu québécois, ce découpage territorial devrait également :

- a) dans la limite du possible, permettre de distinguer les milieux urbains des milieux ruraux. On tiendrait aussi compte des affinités socio-économiques et des sentiments d'appartenance;
- b) accorder un siège de plus aux circonscriptions à faible densité de population où les distances à parcourir sont grandes (Côte-Nord, Abitibi-Témiscamingue, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine);
- c) établir une ou plusieurs circonscriptions pour les territoires autochtones, lesquels seraient représentés par un (ou des) député(s) élu(s) selon le mode de scrutin majoritaire;
- d) établir une légère différenciation dans l'attribution du nombre de sièges aux différentes circonscriptions en établissant une moyenne d'électeurs plus élevée (5 000 à 6 000) pour les territoires densément peuplés à cause des rôles différents joués par un député urbain et par un député rural;
- e) viser à assurer l'émergence de petits partis qui expriment de nouveaux courants de pensée par l'attribution d'un grand nombre de sièges aux circonscriptions urbaines des agglomérations de Montréal et de Québec. Le territoire de la Communauté urbaine de Montréal serait ainsi divisé en deux circonscriptions (Ouest et Est) comptant 12 et 18 sièges respectivement. La région urbaine de Québec et la partie urbaine de sa rive sud formeraient une seule circonscription de 10 sièges. L'idée de fragmenter Montréal et Québec en 8 ou 10 circonscriptions urbaines sous-régionales, comme le proposait le professeur Lemieux, est à proscrire selon nous, car le procédé serait aussi artificiel que la fusion de deux régions dont l'identité propre est reconnue depuis des décennies.

Autres caractéristiques

Les électeurs voteraient selon le principe du panachage, c'est-à-dire qu'ils pourraient voter pour des candidats inscrits sur les listes de quelque parti que ce soit et même pour des indépendants. Cela établirait la suprématie du corps électoral sur les appareils de partis. Il faut être conscient cependant qu'une mesure du genre ne serait pas populaire auprès des états-majors des partis et auprès de leurs candidats qui seraient ainsi mis en concurrence à l'intérieur de la même liste. René Lévesque avait prévu cette modalité dans son projet.

Un seuil minimum, stimuli pour un parti de gauche

Finalement, à cette étape, il serait normal de fixer un seuil minimum aux partis pour avoir droit de participer à la répartition des sièges. Ce seuil pourrait être établi à 2,5% du vote global. Transposé aux dernières élections, cela voudrait dire que seuls les partis ayant obtenu 100 000 voix et plus auraient eu droit de participer à la distribution des sièges.

Ce minimum fixé éliminerait d'emblée les groupuscules éphémères. Par ailleurs, il aurait l'avantage d'inciter les petites formations de gauche à surmonter leurs éternelles divisions et à s'unir politiquement d'une manière sérieuse et organisée pour peu qu'elles soient sérieuses dans leur objectif d'être représentées au Parlement.

Avec le mode de scrutin majoritaire actuel, il est tout simplement illusoire, voire naïf, pour un parti de gauche d'espérer faire élire un seul député à l'Assemblée nationale. Par contre, dès l'instauration d'une proportionnelle où tous les votes comptent, cette probabilité deviendrait effective et immédiate. Chaque citoyen, sachant que son vote est réellement comptabilisé pour établir la représentation parlementaire, participerait davantage en appuyant la formation politique qui rejoint le plus ses opinions. Autrement dit, un vote à gauche aurait une chance raisonnable de se traduire par un représentant de gauche.

L'atteinte du seuil minimum (2,5 % du vote global, 100 000 voix aux dernières élections) qui donnerait droit à un représentant parle-

mentaire paraît fort réaliste. À preuve, aux dernières élections, le Parti de la démocratie socialiste (97 candidats) et le Rassemblement pour l'alternative politique (7 candidats) ont accumulé en votes près de la moitié du seuil proposé, et ce dans un système où, aux yeux de l'électeur, un vote qui n'est pas gagnant est un vote perdu.

L'épouvantail à moineaux de l'instabilité gouvernementale

Le principal argument des adversaires de la représentation proportionnelle, en faveur du statu quo, est que la proportionnelle produirait automatiquement de l'instabilité politique à cause des gouvernements minoritaires qu'elle engendrerait inévitablement.

C'est l'argument massue utilisé par le premier ministre Bourassa en 1972 quand il a annoncé, malgré ses promesses, que son gouvernement avait finalement décidé de ne procéder à aucune réforme du mode de scrutin. Le même argument est maintenant repris par le ministre Guy Chevrette, responsable du dossier dans le gouvernement Bouchard. Souvenons-nous pourtant que son prédécesseur à la Réforme électorale, l'ex-ministre péquiste Robert Burns, avait dénoncé en 1979 cette argumentation en la qualifiant de « fortement caricaturale » dans son livre vert endossé par le gouvernement du temps.

On ne peut nier que les situations où un parti remporte à lui seul une majorité parlementaire risqueraient d'être plus rares. Mais des situations semblables se produisent même avec le scrutin majoritaire à un tour. Par exemple, le Canada a connu, entre 1957 et 1979, quatre gouvernements minoritaires en neuf élections fédérales et il a failli en connaître un autre lors des élections de 1997. Cette situation s'est également produite plusieurs fois dans d'autres pays, notamment au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande. À l'inverse Israël, pays régi par un système de représentation proportionnelle intégrale, a connu moins de périodes d'instabilité gouvernementale que le Canada depuis un demi-siècle.

En réalité, le bipartisme que favorise le scrutin majoritaire à un tour ne peut fonctionner convenablement dans un pays que dans la mesure où il correspond aux enjeux de cette société. La balkanisa-

tion larvée du Canada favorise le multipartisme et transforme le scrutin en une véritable loterie.

D'autre part, parmi les 25 pays utilisant le scrutin proportionnel, on en retrouve peu qui soient en proie à l'instabilité gouvernementale. Y a-t-il gouvernements plus stables en effet que ceux des pays scandinaves, de la Suisse, de l'Espagne, du Portugal, de l'Irlande ou même des Pays-Bas où la proportionnelle est intégrale ? Dans tous ces pays, les coalitions, lorsque nécessaires, fonctionnent très bien. L'expérience, déjà vieille d'un siècle, de l'utilisation du scrutin proportionnel ne cause pas plus d'instabilité gouvernementale que le scrutin majoritaire.

Évidemment ce fait est soigneusement ignoré par les adversaires du scrutin proportionnel, ceux-ci préférant se livrer à des attaques démagogiques. Ainsi, dans un article paru dans *La Presse* du 9 mars 1999, la chroniqueuse Lysiane Gagnon affirme sans embages qu'adopter le mode de scrutin proportionnel, c'est ouvrir la porte toute grande à des menaces d'anarchie. Loin d'étayer son hypothèse avec de solides preuves, elle continue sa démonstration par une description loufoque et apocalyptique d'une Assemblée nationale ingouvernable parce qu'issue du scrutin proportionnel. Est-ce là une manifestation de simple ignorance ou bien de mauvaise foi quand on sait qu'une majorité de pays démocratiques dans le monde se félicitent de voir leurs députés élus de cette façon ?

Les coalitions permettent le contrôle du Parlement sur le gouvernement

Ces gouvernements de coalition sont d'ailleurs plus représentatifs que les gouvernements formés d'un seul parti issus du scrutin majoritaire. Ainsi, au Canada, le parti vainqueur n'a réussi à obtenir plus de 50% des votes qu'à deux élections seulement en cinquante ans. Mais les gouvernements de coalition actuellement existants dans le monde représentent généralement une majorité d'électeurs.

Les échecs du scrutin proportionnel sont en réalité beaucoup moins nombreux que ses réussites. En adoptant un scrutin proportionnel au Québec, nous y gagnerions sans doute des gouver-

nements plus responsables et plus attentifs aux demandes de la population, au risque d'un peu plus d'instabilité, plaide le professeur Pierre Derriennic. Ce dernier souligne qu'une situation semblable serait préférable à celle que nous vivons où le Parlement ne contrôle plus le gouvernement à cause de la discipline de parti, ce qui fait ressembler de plus en plus les premiers ministres à des « dictateurs temporaires élus¹⁰. » Des gouvernements de coalition permettraient de rétablir un contrôle parlementaire du premier ministre par ses alliés.

Pierre Elliott Trudeau, personnage peu enclin aux compromis s'il en est un, a pourtant gardé un bon souvenir des gouvernements minoritaires qu'il a dirigés durant les années soixante-dix, les estimant plus productifs. Il est malheureux qu'une opposition majoritaire ne soit plus là pour secouer l'inertie et rabaisser la superbe du gouvernement Chrétien.

Les deux principaux cas d'échec du scrutin proportionnel, sur lesquels glosent beaucoup les adversaires de ce système, sont la France d'après-guerre et l'Italie détentrice du record de plus de 50 gouvernements en quarante-six ans avant d'adopter un système mixte en 1994. Dans ce dernier cas, on feint d'oublier que le Parti chrétien-démocrate a gouverné le pays pendant presque toute cette période. On changeait de personnel politique beaucoup plus que de gouvernement, changement dont on sait maintenant que la mafia n'y était pas étrangère. D'ailleurs, la principale cause de l'instabilité était la mise au ban du puissant parti communiste, qui se classait troisième, à qui on refusait systématiquement d'accéder à une coalition gouvernementale; d'où l'impossibilité de former un gouvernement stable. Les détracteurs du scrutin proportionnel qui brandissent le spectre du « parlement à l'italienne » font donc preuve de mauvaise foi ou d'ignorance tout simplement.

Plusieurs politicologues, dont le Montréalais Henry Milner qui préconise dans son dernier livre un scrutin proportionnel pour les élections fédérales, soulignent d'ailleurs que l'une des principales conséquences de la représentation proportionnelle est de tempé-

10. Pierre Derriennic, « Comment choisir un système adapté aux besoins du Québec », Conférence prononcée le 12 mars 1999 lors du colloque *Vers une réforme du mode de scrutin au Québec*, organisé par le Département de sciences politiques de la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval.

rer les excès idéologiques en obligeant les partis à former un gouvernement de coalition reflétant ainsi davantage la volonté de la majorité des citoyens¹¹. De plus, les confrontations parlementaires sont beaucoup plus constructives et donnent lieu à moins de dérapages verbaux comme on en déplore tant à l'Assemblée nationale. Les partis d'opposition hésitent en effet à tirer inconsidérément sur des partis avec lesquels ils sont susceptibles de former une éventuelle coalition.

Faire de l'Assemblée nationale un miroir fidèle de la société québécoise

On ne peut nier que l'adoption d'un scrutin proportionnel au Québec modifierait bien des choses et demanderait une certaine adaptation. Il présupposerait surtout un changement des mentalités et de la culture politique ambiante. Mais le choix d'un tel système aurait l'immense avantage de réduire le déficit démocratique qui risque d'asphyxier le Québec plus sûrement encore qu'un déficit budgétaire.

La représentation proportionnelle, parce qu'elle répartit les sièges au prorata des suffrages, tend à transformer le Parlement en un miroir fidèle de la société contrairement au scrutin majoritaire qui prive de représentation une forte partie des citoyens. « Une démocratie de faux-semblant », a tonné René Lévesque en 1970. N'est-ce pas de cette façon, en permettant aux citoyens exclus du jeu caricatural de la représentation politique de prendre la place qui leur revient à l'Assemblée nationale, qu'on assurera une évolution moins chaotique de notre société ? Ne serait-ce pas la principale « condition gagnante » pour un éventuel référendum sur la souveraineté, plutôt que d'avoir un gouvernement souverainiste qui a profité du vice fondamental d'un mode de scrutin pour rester aux commandes ?

Mais si l'enceinte parlementaire reste inaccessible aux forces du changement à cause de la perpétuation d'un mode de scrutin inadapté à la situation actuelle, il y aura inévitablement un prix à payer. L'histoire enseigne que lorsque le politique joue un rôle de

11. Henry Milner, « The Case for Proportional Representation in Canada », *Making Every Vote Count : Reassessing Canada's Electoral System*, Ouvrage collectif, Peterborough, Ontario, Broadview Press, 1999, pp. 37-49.

goulot d'étranglement, les dynamismes sociaux finissent toujours par faire sauter l'obstacle. Mais parfois le prix est élevé. En 1960, le Québec a su prendre le tournant de la modernité avec la Révolution tranquille. En l'an 2000, le Québec doit prendre le tournant de la démocratie participative. C'est une condition de sa survie et de son développement en tant qu'entité politique nationale.

Quoi qu'il en soit, il n'y a pas, comme on l'a vu, de forme plus flagrante et plus pernicieuse de déficit démocratique que celle qui réduit à un exercice futile le vote d'une majorité de citoyens (54,4 % aux dernières élections) en les privant d'avoir voix au chapitre dans le choix des élus à l'Assemblée nationale. Ou encore, qui a accordé, lors des dernières élections, 21 fois plus de poids au vote d'un électeur péquiste qu'à celui d'un électeur adéquiste et 13 fois plus de poids au vote d'un électeur libéral qu'à celui du même électeur adéquiste.

Le principe de l'égalité des citoyens ne doit-il pas impliquer que, dans le geste civique le plus important qu'ils sont appelés à poser, ils doivent jouir de la même égalité de facto ? Si un tel impératif n'est pas satisfait, il y a peu d'espoir de trouver une solution à la crise de confiance généralisée qui ne cesse d'élargir le fossé entre les citoyens et leurs institutions politiques.

Pour conclure, citons André Larocque : « Le scrutin majoritaire uninominal détermine le résultat des élections à partir de la mécanique au lieu de le faire découler de la volonté populaire exprimée par les électeurs (...) Il aboutit à une caricature de la démocratie. Il doit être remplacé par un système – la représentation proportionnelle – qui garantit l'expression, la consécration et l'application de la souveraineté populaire¹². »

12. André Larocque, « Notre mode de scrutin n'est pas juste mauvais... il est pourri », article publié dans *La Presse*, le 2 février 1999.

Chapitre VI

Des simulations
révélatrices et éclairantes

Quatre cas de figure appliqués aux élections de 1998

Les quatre solutions présentées ci-après découlent de l'analyse qui précède. La première est la *proportionnelle régionale*; la deuxième le *système mixte allemand (1/2-1/2)*; la troisième, le *système mixte 2/3-1/3 avec compensation régionale par scrutin proportionnel* et la quatrième, le *système mixte 2/3-1/3 avec compensation régionale par repêchage parmi les candidats défaits au scrutin majoritaire*. Ce sont en fait les formules les plus fréquemment évoquées depuis qu'on discute de la réforme du mode de scrutin au Québec.

Dans ces quatre cas, on fait une application aux résultats des dernières élections générales, celles du 30 novembre 1998, pour constater les différences qui auraient résulté quant à la réduction des écarts (distorsions) entre la proportion des suffrages recueillis par les partis et la proportion de sièges parlementaires obtenus.

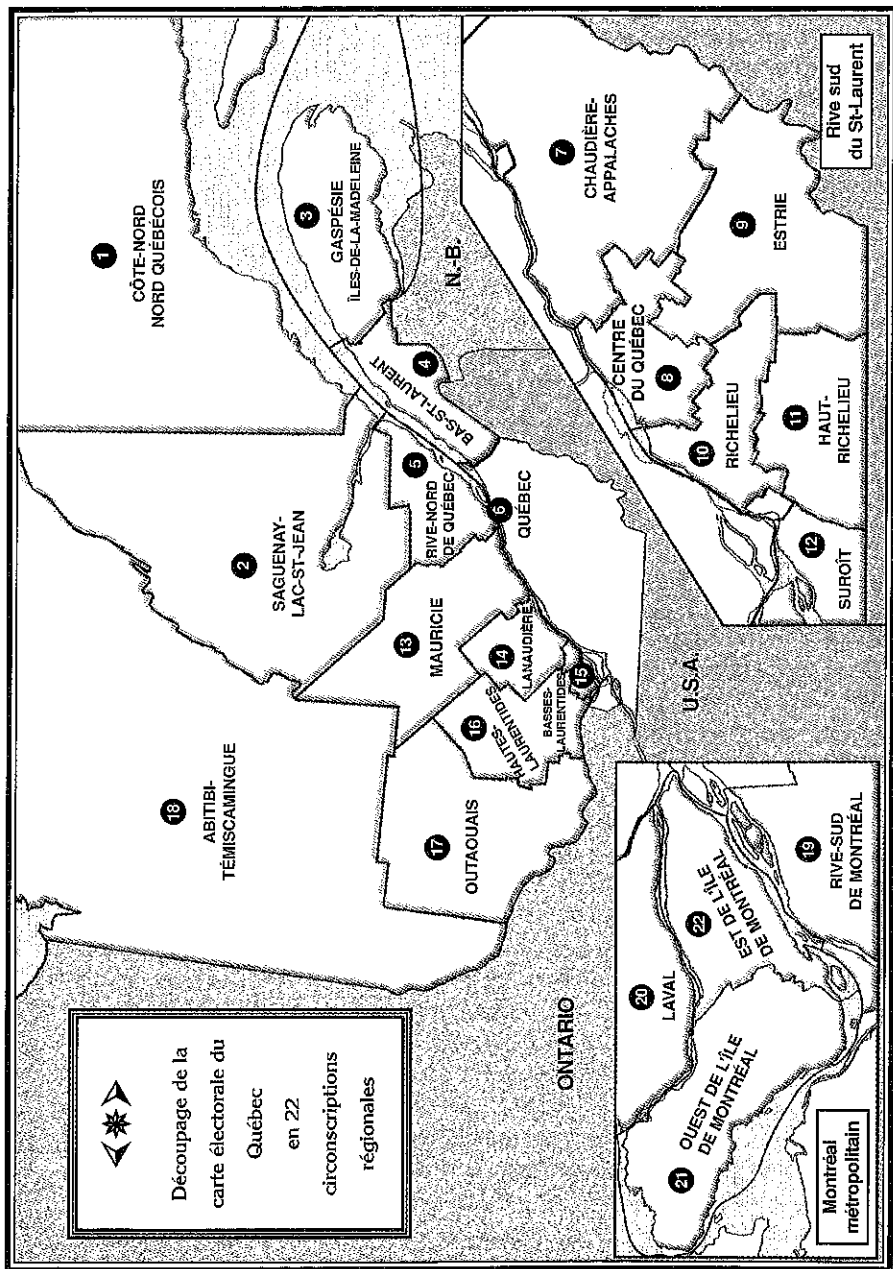
Chaque fois, il a fallu admettre comme hypothèse que les électeurs auraient accordé leurs votes aux candidats des mêmes partis que lors des élections réelles. Cette hypothèse comporte des faiblesses évidentes, car un autre mode de scrutin aurait certes créé une dynamique différente modifiant le comportement même des électeurs (plus de candidats en lice, possibilité d'un plus fort taux de participation, moins d'appuis stratégiques aux deux principaux partis les électeurs étant assurés de ne pas gaspiller leur vote en appuyant des tiers partis, etc.). Mais les résultats des élections du 30 novembre 1998 étant les seules données disponibles, nous avons dû procéder ainsi.

De même, nous avons dû adopter la carte électorale existante. Les circonscriptions régionales ou régions électorales, reproduites sur les cartes accompagnant les tableaux, sont formées par un regroupement des circonscriptions uninominales (locales) actuelles. Malgré les limites de la méthode utilisée, l'exercice en soi s'avère fructueux et révélateur puisqu'il démontre jusqu'à quel point cha-

cune des quatre solutions étudiées permet d'atteindre le principal objectif poursuivi : la diminution des écarts (distorsions) entre la proportion des votes et celle des sièges alloués par le mode de scrutin actuel, le majoritaire uninominal.

L'étude de ces quatre solutions consiste en une analyse des résultats contenus dans le tableau III (page 103) qui présente les résultats réels des élections du 30 novembre 1998 tenues selon le scrutin majoritaire uninominal. Cependant, il regroupe les circonscriptions existantes dans des circonscriptions régionales, identiques à celles qui seront utilisées pour la proportionnelle régionale et pour le scrutin mixte allemand.

Tableau III
**Les élections de 1998 selon le scrutin majoritaire
uninominal (résultats réels) ***



Carte 1

Tableau III
Les élections de 1998 selon le scrutin majoritaire uninominal (résultats réels) *

Circonscriptions électorales actuelles

Sièges	Circonscriptions électorales actuelles				Répartition			
	▲ PQ	◆ PLQ	▲ ADQ	▼ PDS	des sièges	PO	PLQ	ADQ
1- Côte-Nord / Nord québécois	3	▲ Duplessis, ▲ Saguenay, ▲ Ungava	3	0	0	58,5	29,5	12,0
2- Saguenay-Lac-St-Jean	5	▲ Chicoutimi, ▲ Dubuc, ▲ Jorquière, ▲ Le St-Jean, ▲ Roberval	5	0	0	61,5	24,0	10,5
3- Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	4	▲ Bonaventure, ▲ Gaspé, ▲ Îles-de-la-Madeleine, ▲ Matane	3	1	0	51,5	42,5	5,5
4- Bas-St-Laurent	4	▲ Kamouraska-Témiscouata, ▲ Métépédia, ▲ Rimouski, ▲ Rivière-du-Loup	2	1	1	46,5	33,5	18,5
5- Rive-Nord de Québec	3	▲ Châteauguay, ▲ Montmorency, ▲ Portneuf	3	0	0	49,0	35,0	13,0
6- Québec	10	▲ Charlesbourg, ▲ Chauveau, ▲ Chutes-de-la-Chaudière, ▲ Jean-Talon, ▲ La Peltrie, ▲ Léves, ▲ Limoulin, ▲ Louis-Hébert, ▲ Taschereau, ▲ Veinier	8	2	0	45,0	37,5	15,5
7- Chaudière-Appalaches	6	▲ Beauce-Nord, ▲ Beauce-Sud, ▲ Bellechasse, ▲ Frontenac, ▲ Lotbinière, ▲ Montmagny-L'Islet	3	3	0	42,0	43,5	14,0
8- Centre du Québec	3	▲ Arthabaska, ▲ Drummond, ▲ Nicolet-Yamaska	3	0	0	52,0	34,5	12,5
9- Estrie	5	▲ Mégantic-Compton, ▲ Orford, ▲ Richmond, ▲ St-François, ▲ Sherbrooke	0	5	0	40,0	50,5	9,5
10- Richelieu	6	▲ Bordenas, ▲ Chamby, ▲ Johnson, ▲ Richelieu, ▲ St-Hyacinthe, ▲ Verchères	6	0	0	53,5	32,0	13,0
11- Haut-Richelieu	4	▲ Bonne-Miséricorde, ▲ Hervilla, ▲ Sherford, ▲ St-Jean	2	2	0	41,0	41,0	17,0
12- Surbit	4	▲ Beauharnois-Huntingdon, ▲ Châteauguay, ▲ Salaberry-Soulanges, ▲ Veauceuil	1	3	0	43,0	45,5	10,5
13- Mauricie	5	▲ Champlain, ▲ Lavolette, ▲ Maskinongé, ▲ St-Maurice, ▲ Trois-Rivières	5	0	0	49,0	37,0	13,5
14- Lanaudière	4	▲ Berthier, ▲ Gollits, ▲ L'Assomption, ▲ Roussau	4	0	0	54,0	28,0	16,5
15- Basses-Laurentides	5	▲ Blairville, ▲ Deux-Montagnes, ▲ Groulx, ▲ Masson, ▲ Terrebonne	5	0	0	53,0	27,5	18,5
16- Hautes-Laurentides	4	▲ Argenteuil, ▲ Bertrand, ▲ Labelle, ▲ Prévost	3	1	0	49,5	36,5	12,0
17- Outaouais	3	▲ Chapleau, ▲ Gagné, ▲ Hull, ▲ Papineau, ▲ Pontiac	0	5	0	29,5	62,0	6,5
18- Abitibi-Témiscamingue	7	▲ Abitibi-Est, ▲ Abitibi-Ouest, ▲ Rouyn-Noranda-Témiscamingue	3	0	0	53,0	35,5	10,5
19- Rive-Sud de Montréal	5	▲ La Pinière, ▲ Laporte, ▲ Laprairie, ▲ Marg-d'Youville, ▲ Marie-Victorin, ▲ Tallon, ▲ Vachon	5	2	0	46,5	47,0	11,5
20- Laval	5	▲ Chomedey, ▲ Fabre, ▲ Laval-des-Rapides, ▲ Millie-Îles, ▲ Vimont	4	1	0	40,5	39,0	11,5
21- Ouest de l'île de Montréal	12	▲ Acadie, ▲ D'Arny-McGee, ▲ Jacques-Cartier, ▲ Marguerite-Bourgeois, ▲ Marquets, ▲ N-D-G, ▲ Mont-Royal, ▲ Neilligan, ▲ Robert-Baldwin, ▲ St-Laurent, ▲ Verdun, ▲ Westmount-St-Louis	0	12	0	16,5	75,5	5,0
22- Est de l'île de Montréal	18	▲ Anjou, ▲ Bourassa, ▲ Bourget, ▲ Crémazie, ▲ Gouin, ▲ Hochelaga-Maisonneuve, ▲ Jeanne-Mance, ▲ La Fontaine, ▲ Laurier-Dorion, ▲ Mercier, ▲ Outremont, ▲ Rosemont, ▲ Sainte-Anne, ▲ St-Henri-St-Anne, ▲ Ste-Marie-St-Jacques, ▲ Sauré, ▲ Viau, ▲ Viger	8	10	0	36,0	47,0	10,0
Nombre de sièges et % du vote					76-48-1	42,9%	49,5%	11,8%

* Les mêmes résultats sont présentés en chiffres absolus à l'annexe 2.

	▲ PQ	◆ PLQ	▲ ADQ
% des sièges	60,8%	38,4%	0,8%
% des votes	42,9%	43,5%	11,8%
% d'écart (distorsion)	+17,9%	-5,1%	-11%

Un premier cas de figure : la représentation proportionnelle régionale

Le mode de scrutin proposé ici, « la représentation proportionnelle régionale », a été décrit au chapitre V.

L'application de ce système à l'élection générale du 30 novembre 1998 est illustrée au tableau IV (page 111). À noter que seuls le Parti québécois, le Parti libéral et l'Action démocratique sont considérés parce que les résultats enregistrés par les autres partis ne leur ont pas permis de remporter de sièges.

Les données du tableau IV sont les suivantes :

1) 125 sièges

L'Assemblée nationale compte 125 sièges comme maintenant.

2) 22 circonscriptions régionales (cf. Carte 1, pages 102 et 110)

Ces sièges sont regroupés en 22 circonscriptions régionales dont 19 comprennent entre 3 et 7 députés. Trois font exception : Québec (10 députés), Ouest de l'île de Montréal (12 députés), Est de l'île de Montréal (18 députés). Pour les besoins de la démonstration, on a regroupé régionalement les 125 circonscriptions actuelles. Mais une éventuelle carte électorale effectuerait certes un regroupement basé sur des critères différents.

3) Scrutin de listes

Dans chaque circonscription régionale, chacun des partis présente une liste de candidats équivalant au nombre de sièges à combler. Les candidats indépendants peuvent également se présenter. Les électeurs peuvent voter soit pour la liste complète d'un parti, soit pour des candidats inscrits sur la liste de n'importe quel parti ou encore pour un ou plusieurs candidats indépendants. C'est l'application de la formule du panachage qui est différente de la liste fermée, tel que nous l'avons vu au chapitre IV.

Dans le cas du tableau IV, nous avons dû présumer que chaque électeur aurait fait le même choix que le 30 novembre 1998, selon notre hypothèse de départ. C'est pourquoi nous avons distribué les votes entre les partis et non pas entre les candidats; ce qui équivaut à des listes fermées.

4) Les méthodes de calcul

À la suite des élections, l'attribution des sièges a été calculée en se servant de deux méthodes appartenant à la formule des *plus fortes moyennes* :

- a) la méthode d'Hondt, la plus utilisée dans les pays ayant adopté la proportionnelle, qui accorde une certaine prime au parti vainqueur aux dépens des partis d'opposition;
- b) la méthode de Sainte-Laguë, en usage en Norvège et en Suède, qui produit une distribution des sièges de façon quasi strictement proportionnelle.

Dans les deux cas, il s'agit de diviser successivement le total des votes recueillis par chaque parti dans une circonscription régionale par une série de diviseurs. Dans le cas de la méthode d'Hondt, ces diviseurs sont 1,2,3,4,5, etc. si nécessaire. Dans le cas de la méthode de Sainte-Laguë, ces diviseurs sont 1,3,5,7,9, etc. si nécessaire. Dans les deux cas également, ce sont les candidats ayant obtenu les plus fortes moyennes qui sont élus jusqu'à concurrence du nombre de sièges à attribuer.

Exemple tiré du tableau III :

Prenons l'exemple de la circonscription régionale de Laval, coïncidant avec les limites de la ville du même nom, qui compterait 5 sièges, pour illustrer le fonctionnement de ces deux méthodes. Ainsi aux élections du 30 novembre 1998, les cinq circonscriptions actuelles (Chomedey, Fabre, Laval-des-Rapides, Mille-Îles et Vimont) ont accordé au Parti québécois 81 064 votes, au Parti libéral 93 982 votes et à l'Action démocratique 23 279 votes.

Méthode d'Hondt

En divisant ces totaux par 1,2,3,4, on obtient les résultats suivants :

	PQ	PLQ	ADQ
	81 064	93 982	23 279
divisons par 1	81 064	93 982	23 279
divisons par 2	40 532	46 991	
divisons par 3	27 021	31 327	
divisons par 4		23 495	

En prenant les cinq résultats les plus forts, on obtient :

1^{er} siège : 93 982 (PLQ)

2^e siège : 81 064 (PQ)

3^e siège : 46 991 (PLQ)

4^e siège : 40 332 (PQ)

5^e siège : 31 327 (PLQ)

Donc le Parti libéral remporterait 3 sièges et le Parti québécois 2. À noter qu'avec les mêmes votes, le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour a accordé 4 sièges au PQ et seulement un au PLQ. Un bel exemple de distorsion causée par le système actuel !

Méthode de Sainte-Laguë

En divisant les totaux de chacun des trois partis par 1,3,5,7,9, on obtient les résultats suivants :

	PQ	PLQ	ADQ
	81 064	93 982	23 279
divisons par 1	81 064	93 982	23 279
divisons par 3	27 021	31 327	
divisons par 5	16 213	18 796	

En retenant les cinq résultats les plus forts, on obtient :

1^{er} siège : 93 982 (PLQ)

2^e siège : 81 064 (PQ)

3^e siège : 31 327 (PLQ)

4^e siège : 27 021 (PQ)

5^e siège : 23 279 (ADQ)

Donc le Parti libéral remporterait 2 sièges, le PQ 2 et l'ADQ 1.

En faisant les mêmes opérations pour chacune des 22 circonscriptions régionales, on obtient la distribution des sièges reproduite dans le tableau IV.

5) Analyse des résultats

La méthode d'Hondt réduit les écarts (distorsions) entre la proportion de votes et de sièges causés par le scrutin majoritaire à un tour, de l'ordre de 13% dans le cas des péquistes (de 76 à 59 députés) tandis que le nombre de députés libéraux monte de 48 à 59, le même que les péquistes. Le Parti libéral voit ainsi son écart défavorable de 5% se transformer en écart favorable de 3,7%. Les deux principaux partis, quoique ramenés sur un pied d'égalité conformément à la répartition des votes entre eux, reçoivent donc la prime du vainqueur aux dépens de l'Action démocratique qui, en dépit d'une augmentation de sa députation (de 1 à 7), accuse encore un écart négatif de 6,2%.

Quant à la méthode de Sainte-Laguë, elle établit une proportionnalité absolue dans le cas de l'ADQ avec 15 sièges (12%) et donne une avance de 2 sièges aux libéraux sur les péquistes. Mais les deux principaux partis ne sont pas défavorisés quant à la proportion de suffrages qu'ils ont recueillis jouissant encore de minces écarts favorables.

Deux constatations se dégagent donc :

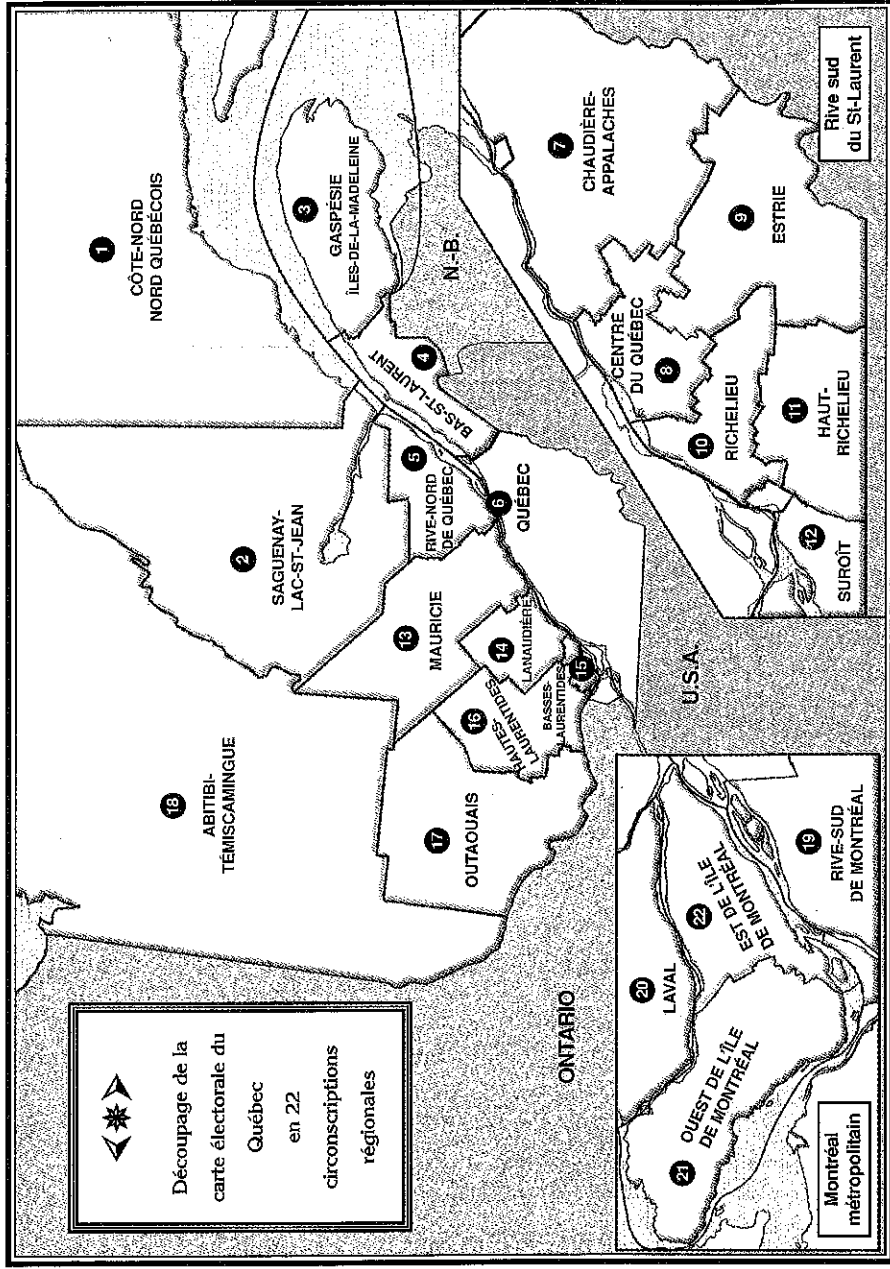
- la méthode de Sainte-Laguë établit une plus grande proportionnalité (quasi intégrale dans ce cas-ci) que la méthode d'Hondt qui octroie une prime au vainqueur, dans ce cas-ci aux deux vainqueurs : libéraux et péquistes étant pratiquement sur un pied d'égalité quant aux suffrages;
- dans les deux cas, les sièges attribués à l'ADQ lui auraient procuré la balance du pouvoir et rendue inévitable la formation soit d'un gouvernement de coalition incluant ce tiers parti, soit d'un gouvernement minoritaire péquiste ou libéral. Avec une marge

aussi mince de suffrages (27 600 votes soit 0,5%), n'est-ce pas d'ailleurs le sens réel du verdict des électeurs? Escamoter cette réalité en créant une majorité parlementaire artificielle, surtout aussi prononcée que celle du PQ qui, de surcroît, s'est classé après les libéraux dans le vote populaire, n'est-ce pas la preuve que le système actuel transforme la démocratie en caricature, sinon en mascarade?

6) Les tiers partis en 1989 et en 1994

Il faut aussi noter qu'avec la méthode de Sainte-Laguë, le Parti vert aurait pu faire élire un député dans la circonscription régionale de l'Est de l'île de Montréal lors des élections générales de 1989, sous réserve bien entendu de l'imposition d'un seuil minimum par la loi électorale. Ce n'aurait cependant pas été le cas du Nouveau parti démocratique (NPD). Ni l'un ni l'autre n'en aurait obtenu cependant aux élections de 1994.

Tableau IV Les élections de 1998 selon la représentation proportionnelle régionale

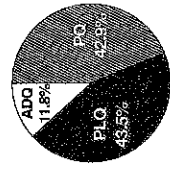


Carte 1

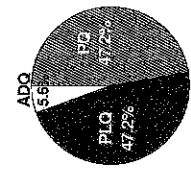
Tableau IV

Les élections de 1998 selon la représentation proportionnelle régionale

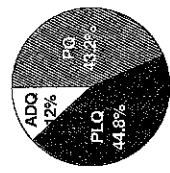
Circonscriptions régionales	Méthode d'Hondt		Méthode de Sainte-Laguë	
	Sièges	PLQ ADO	PLQ ADO	PLQ ADO
1- Côte-Nord / Nord québécois	3	2 1 0	2 1 0	2 1 0
2- Saguenay-Lac-St-Jean	5	4 1 0	3 1 1	3 1 1
3- Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	4	2 2 0	2 2 0	2 2 0
4- Bas-St-Laurent	4	2 1 1	2 1 1	2 1 1
5- Rive-Nord de Québec	3	2 1 0	2 1 0	2 1 0
6- Québec	10	5 4 1	4 4 2	4 4 2
7- Chaudière-Appalaches	6	2 3 1	2 3 1	2 3 1
8- Centre du Québec	3	2 1 0	2 1 0	2 1 0
9- Estrie	5	2 3 0	2 3 0	2 3 0
10- Richelieu	6	4 2 0	3 2 1	3 2 1
11- Haut-Richelieu	4	2 2 0	1 2 1	1 2 1
12- Suroît	4	2 2 0	2 2 0	2 2 0
13- Mauricie	5	3 2 0	2 2 1	2 2 1
14- Lanaudière	4	3 1 0	2 1 1	2 1 1
15- Basses-Laurentides	5	3 1 1	3 1 1	3 1 1
16- Hautes-Laurentides	4	2 2 0	2 2 0	2 2 0
17- Outaouais	5	1 4 0	2 3 0	2 3 0
18- Abitibi-Témiscamingue	3	2 1 0	2 1 0	2 1 0
19- Rive-Sud de Montréal	7	3 3 1	3 3 1	3 3 1
20- Laval	5	2 3 0	2 2 1	2 2 1
21- Ouest de l'île de Montréal	12	2 10 0	2 9 1	2 9 1
22- Est de l'île de Montréal	18	7 9 2	7 9 2	7 9 2



% du vote



% des sièges selon la méthode d'Hondt



% des sièges selon la méthode Sainte-Laguë

PLQ	PLQ	ADO	PLQ	PLQ	ADO
47,2	47,2	5,6	43,2	44,8	12
42,9	43,5	11,8	% des sièges	42,9	43,5
+4,3	+3,7	-6,2	% des voix	+0,3	+1,3
			% d'écart		+0,2

Une autre possibilité : la répartition des restes au niveau national

La simulation précédente se limite au niveau régional pour effectuer la répartition des sièges. Mais, comme on l'a mentionné au chapitre IV, il serait possible de procéder différemment en se livrant à une première répartition au niveau régional et en distribuant les restes (votes inutilisés après cette répartition) au niveau national.

Dans ce but, on utiliserait la formule des *plus grands restes* où on se sert d'un quota (Droop ou Hare) au lieu de la formule des *plus fortes moyennes* où on se sert d'un diviseur (méthodes d'Hondt ou de Sainte-Laguë). Bien que cette façon de procéder assure généralement une plus grande proportionnalité lorsque l'amplitude des circonscriptions est restreinte (3 à 5 députés par exemple), elle comporte néanmoins l'inconvénient de créer deux catégories de députés (les régionaux et les nationaux). C'est pourquoi nous ne l'avons pas retenue.

Une application de cette formule aux élections générales du 30 novembre 1998 aurait donné lieu au processus suivant :

- on se sert du quota Hare qui consiste, dans un premier temps, à diviser le nombre total de votes enregistrés dans chaque circonscription régionale par le nombre de députés qui lui est alloué. On déclare élus le nombre de candidats de chaque parti ayant atteint le chiffre fixé par le quota;
- les votes inutilisés de chaque parti dans chaque circonscription régionale sont ensuite transférés au niveau national. On établit un nouveau quota en divisant le total des votes inutilisés par le nombre de sièges encore à pourvoir. Sont alors déclarés élus le nombre de candidats par parti ayant atteint le chiffre fixé par ce quota.

Lors des dernières élections, la répartition des sièges aurait été la suivante :

	PQ	PLQ	ADQ	Total
Députés régionaux	43	44	2	89
Députés nationaux	10	10	12	32
Total	53	54	14	121

On aurait donc une Assemblée nationale composée de 121 députés au lieu de 125 parce que 4 sièges n'auraient pu être attribués au niveau national; le chiffre fixé comme quota minimum n'ayant été atteint par aucun parti.

Par ailleurs, si on compare ce résultat à la répartition effectuée par la formule des *plus fortes moyennes* en se servant de la méthode de Sainte-Laguë (tableau IV page 111), on constate que les deux s'équivalent quant au degré de proportionnalité.

	PQ	PLQ	ADQ
% des votes	42,9	43,5	11,8
121 sièges	53	54	14
% des sièges	43,8	44,6	11,6
% d'écart (distorsion)	+0,9	+1,1	-0,2

Dans le tableau IV cet écart s'établit à : +0,3 +1,3 +0,2

En somme, il n'y a pas de différence entre les deux formules quant au degré de proportionnalité qui est très élevé. Mais la catégorie de députés dits nationaux risque de soulever des problèmes quant à leur base de représentation et au rôle qui leur serait attribué. Voilà pourquoi la répartition exclusivement régionale apparaît préférable dans le contexte québécois actuel.

Les tiers partis en 1989 et en 1994

À noter par ailleurs que, sous réserve de l'établissement d'un seuil minimum, cette formule aurait permis l'élection de deux députés nationaux du Parti vert aux générales de 1989 ainsi que d'un député du Nouveau parti démocratique. Aux élections générales de 1994, le NPD se serait vu allouer un député national.

Un deuxième cas de figure : le système mixte allemand (1/2 - 1/2)

Actuellement, cette forme de système mixte est en vigueur seulement en Allemagne et en Nouvelle-Zélande.

Comme tous les systèmes mixtes, il crée deux catégories de députés : les locaux élus au scrutin majoritaire uninominal et les régionaux élus au scrutin proportionnel. Dans ce cas-ci, la proportion est de 50% - 50%.

Les données du tableau V (page 119) sont les suivantes :

1) 250 sièges

Pour les besoins de la cause, le tableau V présente une application de ce système aux élections générales du 30 novembre 1998, en doublant le nombre actuel de députés le portant de 125 à 250. Si ce système était adopté au Québec, le nombre de députés ne serait certes pas aussi élevé. On peut penser par exemple à 150 (75 locaux, 75 régionaux). Mais comme il était impossible de réduire le nombre de circonscriptions uninominales existantes, nous avons préféré établir cette projection sur 250 députés (le double) pour simplifier l'opération, car, en fait, ce qui compte ici ce ne sont pas tant les chiffres absolus que les proportions établies en pourcentages (qui seraient du même ordre peu importe le nombre de députés au total).

2) 125 députés locaux «majoritaires», 125 députés régionaux «proportionnels»

Ces 125 députés locaux sont élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour comme actuellement. L'application reproduite dans la colonne de gauche du tableau V reprend donc à ce chapitre les résultats intégraux des élections du 30 novembre 1998.

Quant aux 125 députés régionaux élus au scrutin proportionnel, ils proviennent de 22 régions électorales (qui coïncident avec les 22 circonscriptions utilisées pour la proportionnelle territoriale dont l'application se trouve au tableau IV). Encore là, on a regroupé

régionalement les 125 circonscriptions existantes, mais une éventuelle carte électorale serait certes différente.

3) Deux choix à faire

L'électeur se voit remettre un bulletin de vote comportant deux choix à faire : l'un en faveur d'un parti politique pour l'élection à la proportionnelle des députés régionaux, l'autre en faveur d'un candidat de la circonscription uninominale (députés locaux élus selon le scrutin majoritaire).

Encore là, le vote proportionnel serait panaché, c'est-à-dire s'exprimerait soit en bloc en faveur de la liste de candidats d'un parti, soit en effectuant des choix parmi les candidats des différents partis ou parmi les indépendants. Pour les besoins de l'application concernée, on a dû toutefois considérer que les votes enregistrés en novembre 1998 étaient tous en faveur d'un parti, selon le principe des listes fermées.

4) Le dépouillement

Les votes servant au scrutin majoritaire sont dépouillés de la même façon qu'actuellement et les députés locaux sont ainsi déclarés élus. Quant aux votes pour les députés régionaux, ils sont dépouillés selon la méthode d'Hondt employée pour l'application de la proportionnelle régionale (voir tableau IV).

5) Le décompte

On soustrait le nombre de sièges locaux (majoritaires) du nombre total de sièges qui reviennent à ce parti à la proportionnelle pour obtenir le nombre de sièges régionaux qui lui seront alloués. *À noter que c'est cette soustraction qui donne principalement à ce système sa portée hautement proportionnelle.*

Exemple tiré du tableau V :

Dans la région électorale du Saguenay-Lac-St-Jean, qui a droit à 10 sièges (5 majoritaires locaux et 5 régionaux proportionnels), le PQ a remporté les 5 sièges locaux majoritaires qui sont soustraits des 7 sur 10 que lui accorde la proportionnelle.

Il lui en reste donc 2; quant aux libéraux, qui n'en ont pas obtenu au majoritaire, ils gardent les 2 obtenus à la proportionnelle et l'ADQ, qui n'en a pas obtenu lui non plus au majoritaire, garde celui qui lui est alloué à la proportionnelle.

Le décompte se lit ainsi :

	PQ	PLQ	ADQ	Total
Sièges locaux (majoritaires)	5	0	0	5
Sièges régionaux (proportionnels)	2	2	1	5
Total	7	2	1	10

6) Analyse des résultats

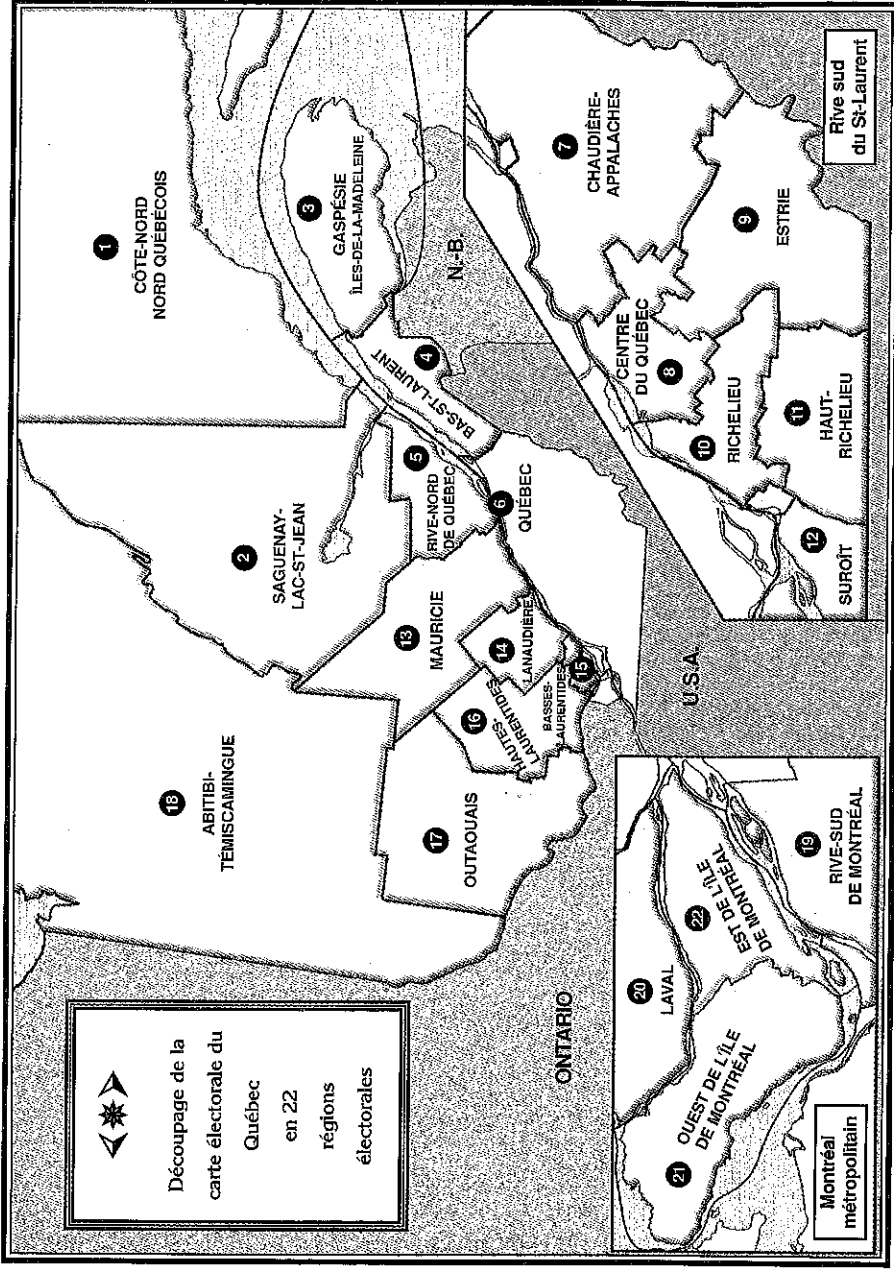
Le système mixte allemand s'approche d'un système proportionnel pur puisque les écarts entre la proportion de votes et la proportion de sièges remportés par chaque parti sont minces.

Dans l'application qui nous concerne, on constate, en se référant aux totaux du tableau V, que la méthode d'Hondt n'a octroyé que 2,7 % et 2,1 % de prime aux deux vainqueurs, le Parti québécois et le Parti libéral respectivement. Par ailleurs, l'écart négatif de 11 % dont est affligée l'Action démocratique avec les 125 sièges locaux « majoritaires » est réduit à 3,0 % seulement grâce aux députés issus du scrutin régional proportionnel. Ces écarts auraient encore été plus minces si on avait employé la méthode de Sainte-Laguë.

7) Les tiers partis en 1989 et en 1994

Il faut aussi noter qu'avec le système mixte allemand, le Nouveau parti démocratique aurait pu faire élire deux députés aux élections de 1989 (un dans la circonscription régionale de l'Est de l'île de Montréal et l'autre dans celle de Québec). Il aurait aussi pu en faire élire un dans l'Est de l'île de Montréal aux élections de 1994. Quant au Parti vert, il aurait pu en faire élire un dans l'Est de l'île de Montréal aux élections de 1989. Cette possibilité ne tient pas compte toutefois de l'imposition éventuelle d'un seuil minimum par la loi électorale.

Tableau V
Les élections de 1998
selon le système mixte allemand (1/2-1/2)

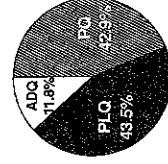


Carte 1a

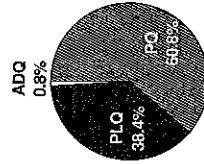
Tableau V

Les élections de 1998 selon le système mixte allemand (1/2-1/2)

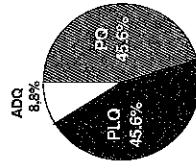
Régions électorales	Sièges locaux (majoritaires)			Sièges régionaux (proportionnels)			Total des sièges (250 sièges)			
	PQ	PLQ	ADQ	PQ	PLQ	ADQ	PQ	PLQ	ADQ	
1- Côte-Nord / Nord québécois	3	0	0	1	2	0	4	2	0	6
2- Saguenay-Lac-St-Jean	5	0	0	2	2	1	7	2	1	10
3- Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	3	1	0	1	3	0	4	4	0	8
4- Bas-St-Laurent	2	1	1	2	2	0	4	3	1	8
5- Rive-Nord de Québec	3	0	0	0	2	1	3	2	1	6
6- Québec	8	2	0	1	6	3	9	8	3	20
7- Chaudière-Appalaches	3	3	0	2	3	1	5	6	1	12
8- Centre du Québec	3	0	0	1	2	0	4	2	0	6
9- Estrie	0	5	0	4	0	1	4	5	1	10
10- Richelieu	6	0	0	1	4	1	7	4	1	12
11- Haut-Richelieu	2	2	0	1	2	1	3	4	1	8
12- Surroît	1	3	0	3	1	0	4	4	0	8
13- Mauricie	5	0	0	0	4	1	5	4	1	10
14- Lanaudière	4	0	0	1	2	1	5	2	1	8
15- Basses-Laurentides	5	0	0	0	3	2	5	3	2	10
16- Hautes-Laurentides	3	1	0	1	2	1	4	3	1	8
17- Outaouais	0	5	0	3	2	0	3	7	0	10
18- Abitibi-Témiscamingue	3	0	0	1	2	0	4	2	0	6
19- Rive-Sud de Montréal	5	2	0	2	3	2	7	5	2	14
20- Laval	4	1	0	0	4	1	4	5	1	10
21- Ouest de l'île de Montréal	0	12	0	4	7	1	4	19	1	24
22- Est de l'île de Montréal	8	10	0	7	8	3	15	18	3	36
Total : 250 sièges	76	48	1	38	66	21	114	114	22	250



% du vote



% des sièges selon le scrutin majoritaire uninominal



% des sièges selon le système mixte allemand

PQ	PLQ	ADQ	PQ	PLQ	ADQ
60,8	38,4	0,8	45,6	45,6	8,8
42,9	43,5	11,8	42,9	43,5	11,8
+17,9	-5,1	-11,0	+2,7	+2,1	-3,0

Un troisième cas de figure : le système mixte 2/3 - 1/3 avec compensation régionale par scrutin proportionnel

C'est celui qu'on a évoqué le plus souvent au Québec depuis qu'on parle de la réforme du mode de scrutin, notamment dans le programme du Parti québécois au cours des années soixante-dix. Le livre vert sur la réforme du mode de scrutin, publié par le ministre Robert Burns en 1979, le mentionnait également comme une solution possible. C'est un système semblable qui est mis de l'avant encore aujourd'hui dans le programme du Parti québécois et auquel a adhéré le chef libéral Jean Charest en janvier 1999. On parle alors de système mixte avec compensation régionale par scrutin proportionnel. À noter que la compensation pourrait aussi se faire par repêchage parmi les candidats défaits au scrutin majoritaire. Nous étudierons cette dernière possibilité plus loin.

Comme tous les systèmes mixtes, ce système crée deux classes de députés : les locaux élus au scrutin majoritaire uninominal et les régionaux élus au scrutin proportionnel. La première différence par rapport au système allemand réside dans le changement des proportions : 2/3 locaux « majoritaires », 1/3 régionaux « proportionnels » au lieu de 1/2 - 1/2. L'autre différence majeure est qu'on ne soustrait pas les députés proportionnels des députés majoritaires élus par chaque parti pour établir la répartition des premiers, ce qui amoindrit de beaucoup le degré de proportionnalité.

Les données du tableau VI (page 123) sont les suivantes :

1) 185 députés

Soit 125 élus par scrutin majoritaire uninominal sur une base locale et 60 au scrutin proportionnel sur une base régionale. Le chiffre de 185 est très élevé, mais il provient de la nécessité de tenir compte des 125 députés majoritaires actuels. Dans une éventuelle réforme, on en réduirait probablement le nombre. On a parlé d'un rapport de 84 à 42 pour un total de 126. Mais il se pourrait aussi que la proportion ne soit pas 2/3 - 1/3. Elle pourrait être de 70% - 30% et même de 80% - 20%. Bien entendu, plus le pourcentage de sièges proportionnels est faible, moins les correctifs sont susceptibles de se faire sentir.

2) Les 60 députés régionaux (cf. Carte 2, pages 122 et 128)

Ils sont choisis sur la base de 14 et non de 22 régions électorales parce que le nombre de 60 sièges, au lieu des 125 du système allemand, nécessite cette réduction pour pouvoir procéder à une répartition de type proportionnel.

3) Deux choix à faire

Comme dans tous les systèmes mixtes, l'électeur se voit remettre un bulletin de vote où il doit faire deux choix : l'un pour élire son député local au scrutin majoritaire uninominal et l'autre pour élire ses députés régionaux au scrutin de listes.

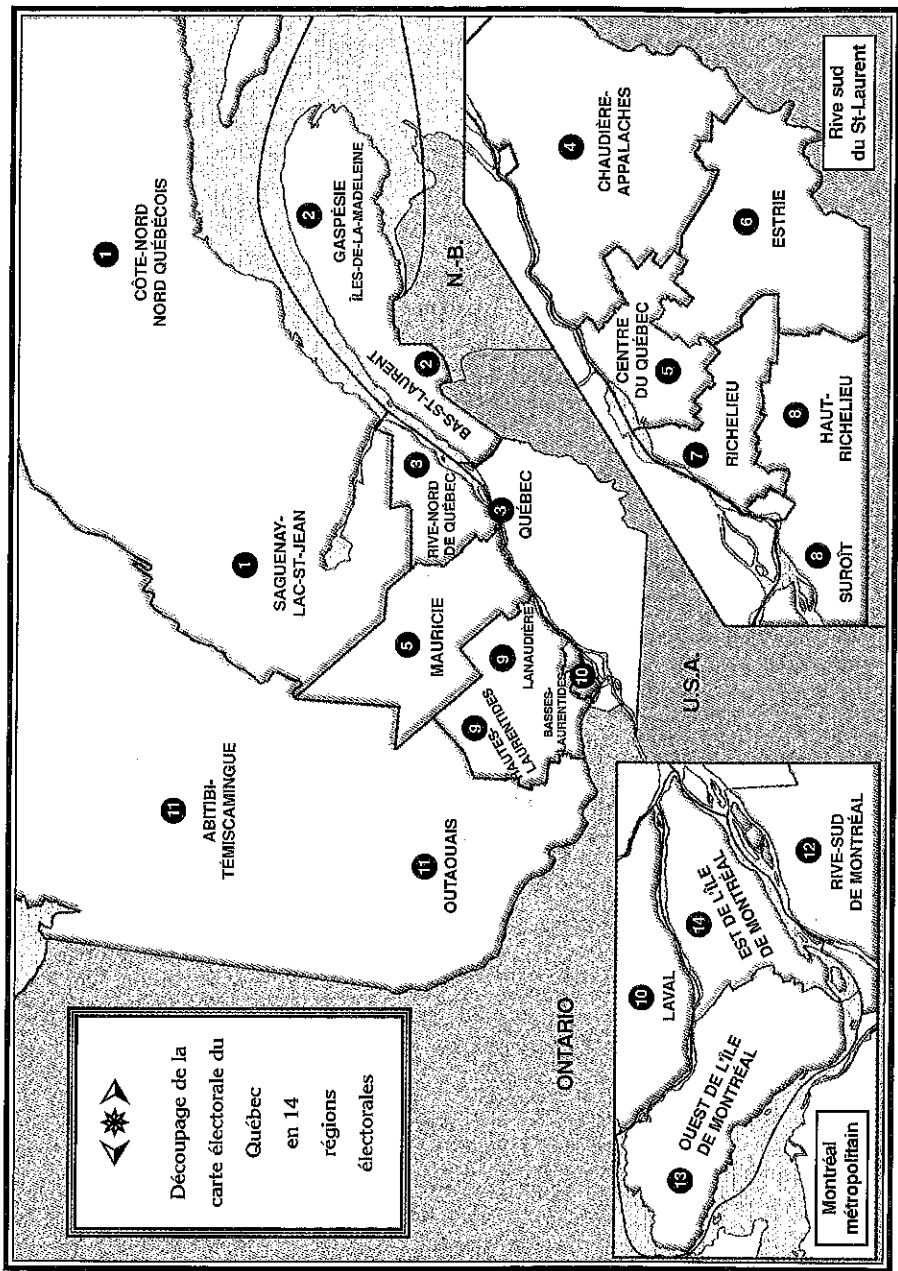
4) Le dépouillement

Dans le cas des élections au scrutin majoritaire uninominal, l'opération se déroule de la manière actuelle. Dans le cas des élections au scrutin proportionnel, l'application reproduite au tableau VI utilise la méthode de Sainte-Laguë qui, comme l'a démontré le tableau IV, est la méthode qui garantit le plus grand degré de proportionnalité.

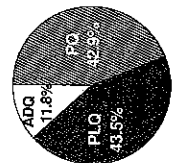
5) Analyse des résultats

Les résultats de cette application reproduite au tableau VI démontrent que ce mode de scrutin de type compensatoire, malgré le haut degré de proportionnalité de la méthode de Sainte-Laguë, n'apporte pas de correctifs majeurs aux inégalités introduites par le scrutin majoritaire.

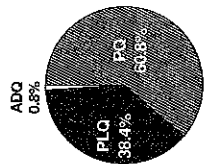
Ainsi, l'écart positif de 17,9% qui favorise le PQ n'est réduit qu'à 13,8%, tandis que l'écart négatif qui défavorise les libéraux est réduit légèrement (de 5,1% à 4%). De plus, l'ADQ se voit toujours défavorisée substantiellement, son écart négatif passant de 11,0% à 8%. Les distorsions, c'est-à-dire les inégalités de représentation sont donc corrigées, mais de façon très imparfaite. Des trois formules appliquées jusqu'ici, c'est toutefois la seule qui conserverait au Parti québécois sa majorité parlementaire; cela, rappelons-le, même s'il a recueilli moins de votes que le Parti libéral.



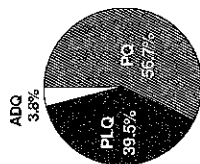
Carte 2



% du vote



% des sièges selon le scrutin majoritaire uninominal



% des sièges selon le système mixte 2/3-1/3 avec scrutin proportionnel

Tableau VI
Les élections de 1998 selon le système mixte 2/3-1/3 avec compensation régionale par scrutin proportionnel

Régions électorales	Sièges locaux (majoritaires)			Sièges régionaux (proportionnels)			Total des sièges (185 sièges)		
	PQ	PLQ	ADQ	PQ	PLQ	ADQ	PQ	PLQ	ADQ
1- Côte-Nord / Saguenay-Lac-St-Jean	12	8	0	3	1	0	11	1	0
2- Gaspésie / Bas-St-Laurent	12	5	2	2	1	1	7	3	2
3- Québec / Rive-Nord de Québec	19	11	2	3	2	1	14	4	1
4- Chaudière-Appalaches	8	3	3	1	1	0	4	4	0
5- Mauricie / Centre du Québec	12	8	0	2	1	1	10	1	1
6- Estrie	7	0	5	1	1	0	1	6	0
7- Richelieu	9	6	0	2	1	0	8	1	0
8- Surbit / Haut-Richelieu	12	3	5	2	2	0	5	7	0
9- Lanaudière / Hautes-Laurentides	12	7	1	2	1	1	9	2	1
10- Basses-Laurentides / Laval	15	9	1	2	2	1	11	3	1
11- Outaouais / Abitibi-Témiscamingue	12	3	5	2	2	0	5	7	0
12- Rive-Sud de Montréal	10	5	2	2	1	0	7	3	0
13- Ouest de l'île de Montréal	18	0	12	1	5	0	1	17	0
14- Est de l'île de Montréal	27	8	10	4	4	1	12	14	1
Total	185	76	48	29	25	6	105	73	7

	PQ	PLQ	ADQ	FQ	PLQ	ADQ
% des sièges	60,8	38,4	0,8	56,7	39,5	3,8
% des voix	42,9	43,5	11,8	42,9	43,5	11,8
% d'écart	+17,9	- 5,1	- 11,0	+13,8	- 4,0	- 8,0

Une autre possibilité : 60 députés nationaux plutôt que régionaux

Devant le résultat décevant quant au degré de proportionnalité de la formule 2/3 - 1/3 illustrée par le tableau VI, on peut songer à répartir les sièges des 60 députés élus à la proportionnelle sur une base nationale plutôt que régionale.

Dans ce but, on procède par la formule des *plus grands restes* où on établit un quota en divisant par 60 le nombre total de votes enregistrés (le 30 novembre 1998). Après avoir appliqué ce quota aux résultats des différents partis, on obtient la répartition suivante :

Libéraux:	26
Péquistes:	25
Adéquistes:	7
Total:	58

Ainsi il n'y a que 58 députés élus à la proportionnelle au lieu de 60, étant donné les exigences du quota. Ces députés s'additionnent aux 125 élus au scrutin majoritaire pour former une Assemblée nationale composée de 183 membres.

Qu'en est-il de l'amélioration du degré de proportionnalité avec cette formule ? Le tableau suivant fournit la réponse :

	PQ	PLQ	ADQ	Total
Majoritaires	76	48	1	125
Proportionnels	25	26	7	58
Total	101	74	8	183
% des sièges	55,2	40,4	4,4	100
% des voix	42,9	43,5	11,8	98,2
% d'écart (distorsion)	+12,3	-3,1	-7,4	

On constate donc que l'amélioration par rapport à la formule précédente (proportionnelle sur une base régionale) n'est pas substantielle, car le PQ conserve un écart favorable de 12,3 % au lieu de 13,8 %. Le PLQ conserve un écart défavorable de 3,1 % au lieu

de 4 %. Encore une fois le tiers parti, en l'occurrence l'ADQ, sort grand perdant, car l'écart défavorable de la formule précédente n'est réduit que de 0,6 %, soit de 8 % à 7,4 %.

Un quatrième cas de figure : le système mixte 2/3 - 1/3 avec compensation régionale par repêchage parmi les candidats défaits au scrutin majoritaire

Cette formule inédite a été mise au point par le politologue Vincent Lemieux qui l'a présentée lors du conseil général du Parti libéral du Québec, tenu en mai 1999. Selon toute vraisemblance, elle vise à rallier les deux partis dominants à une réforme, car plusieurs de leurs députés et organisateurs redoutent comme la peste les effets du scrutin proportionnel. Elle a toutefois l'inconvénient *a priori* de créer deux catégories de députés, les élus et les repêchés.

La différence essentielle avec la solution précédente provient du fait que le tiers des députés assurant la compensation ne seraient pas élus par scrutin proportionnel, mais seraient choisis par repêchage sur une base régionale parmi les candidats défaits au scrutin majoritaire. En réalité, ce sont les meilleurs deuxièmes candidats qui seraient déclarés élus pour établir la compensation (correction des distorsions causées par le scrutin majoritaire).

Les données du tableau VII (page 129) sont les suivantes :

1) 185 députés

Soit 125 députés élus par scrutin majoritaire sur une base locale et 60 par repêchage sur une base régionale. Encore là, le chiffre de 185 serait certes réduit lors d'une éventuelle réforme.

2) Les 60 députés régionaux (cf. Carte 2, pages 122 et 128)

Ils sont choisis et non pas élus sur la base des 14 régions établies dans le cas précédent (système mixte 2/3 - 1/3 avec compensation régionale par scrutin proportionnel). Ce choix se fait par repêchage parmi les candidats défaits lors du scrutin majoritaire. Ce sont les deuxièmes meilleurs sur la base régionale qui sont ainsi déclarés députés pour établir la compensation. L'électeur ne voterait donc

qu'une fois et que pour un seul candidat comme dans le système actuel.

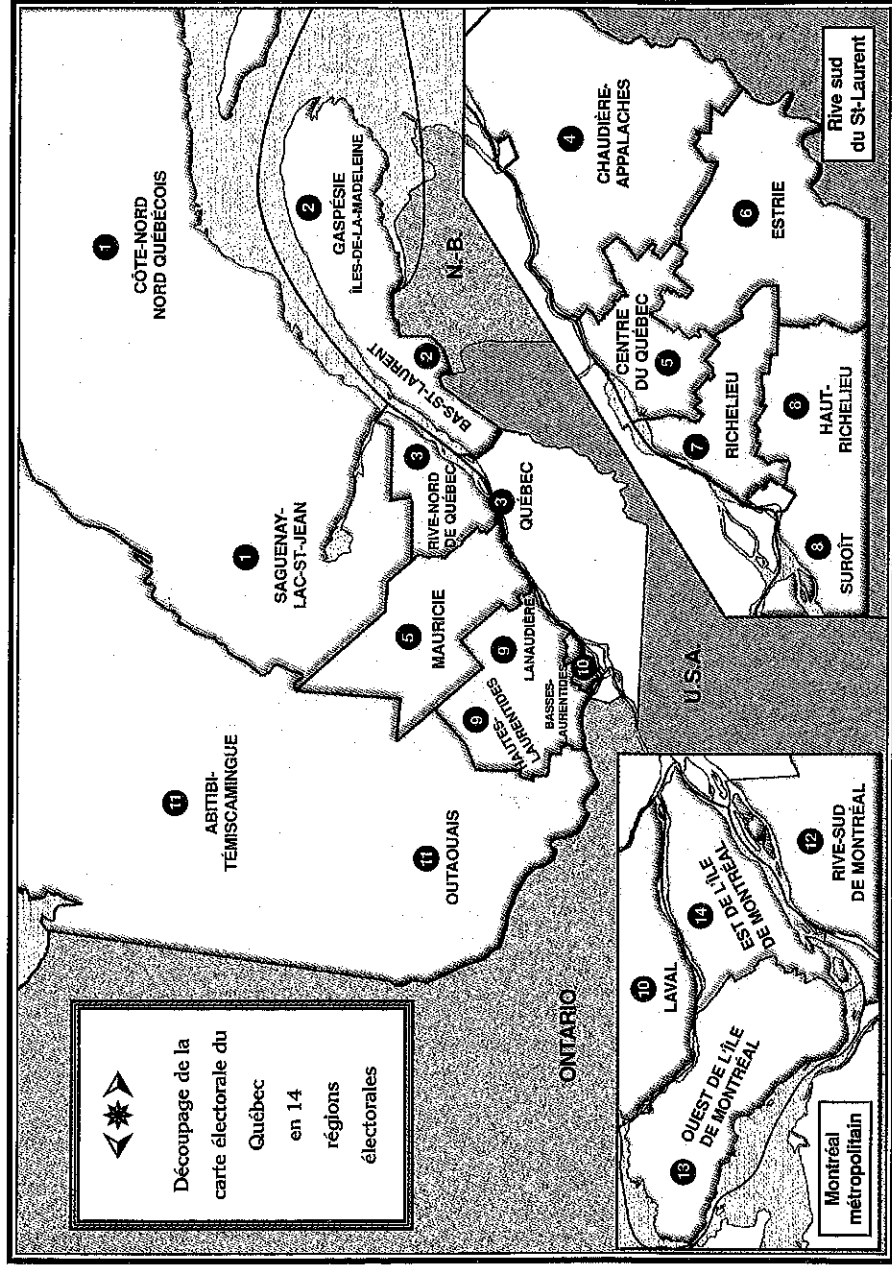
Exemple :

Les régions de Lanaudière et des Hautes-Laurentides comptent présentement 8 circonscriptions, donc autant de députés élus au scrutin majoritaire. Aux élections de 1998, les péquistes ont fait élire 7 députés dans ces deux régions et les libéraux un seul. Pour établir la compensation, on ajouterait 4 autres députés afin de respecter la proportion 2/3 - 1/3. Ces derniers seraient choisis parmi les 8 candidats défaits s'étant classés deuxièmes dans chacun des comtés locaux. En l'occurrence, les 4 meilleurs candidats classés deuxièmes lors des élections de 1998 ont été la candidate péquiste d'Argenteuil et les candidats libéraux de Bertrand, Berthier et Labelle qui seraient ainsi déclarés élus. Le même genre d'opération se ferait dans chacune des 14 régions électorales.

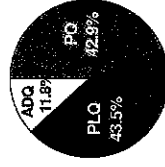
3) Analyse des résultats

Les deux principaux partis sortiraient grands gagnants de l'application de cette formule aux dépens du tiers parti, en l'occurrence l'Action démocratique du Québec. Ainsi le Parti québécois, malgré une réduction de l'écart qui le favorise de 17,9 % à 11,7 %, conserverait néanmoins sa majorité parlementaire. Le Parti libéral verrait son écart négatif de 5,1 % se transformer en écart favorable de 1,4 %. Mais l'ADQ ne se verrait attribuer aucun nouveau député dans cette opération de compensation destinée pourtant à corriger les injustices les plus criantes. L'objectif serait donc complètement raté dans le cas de ce tiers parti qui de surcroît verrait son infériorisation parlementaire accentuée plutôt que diminuée. Il en serait de même, notons-le, pour toute autre formation politique qui pourrait éventuellement être dans la même situation.

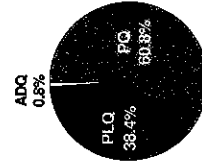
Tableau VII
**Les élections de 1998 selon le système mixte 2/3-1/3
avec compensation régionale par repêchage parmi
les candidats défaits au scrutin majoritaire**



Carte 2

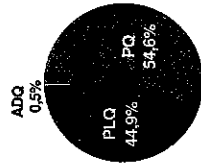


% du vote



% des sièges

selon le scrutin majoritaire uninominal



% des sièges

selon le système mixte 2/3-1/3 avec repêchage

Tableau VII
Les élections de 1998 selon le système mixte 2/3-1/3 avec compensation régionale par repêchage parmi les candidats défaits au scrutin majoritaire

Régions électorales	Sièges locaux (majoritaires)			Sièges régionaux (par repêchage)			Total des sièges (185 sièges)		
	sièges			sièges			Total		
	PQ	PLQ	ADQ	PQ	PLQ	ADQ	PQ	PLQ	ADQ
1- Côte-Nord / Saguenay-Lac-St-Jean	12	8	0	0	4	0	8	4	0
2- Gaspésie / Bas-St-Laurent	12	5	2	2	2	0	7	4	1
3- Québec / Rive-Nord de Québec	19	11	2	2	4	0	13	6	0
4- Chaudière-Appalaches	8	3	3	1	1	0	4	4	0
5- Mauricie / Centre du Québec	12	8	0	0	4	0	8	4	0
6- Estrie	7	0	5	2	0	0	2	5	0
7- Richelieu	9	6	0	0	3	0	6	3	0
8- Suroît / Haut-Richelieu	12	3	5	3	1	0	6	6	0
9- Lanaudière / Hautes-Laurentides	12	7	1	1	3	0	8	4	0
10- Basses-Laurentides / Laval	15	9	1	0	5	0	9	6	0
11- Outaouais / Abitibi-Témiscamingue	12	3	5	2	2	0	5	7	0
12- Rive-Sud de Montréal	10	5	2	1	2	0	6	4	0
13- Ouest de l'île de Montréal	18	0	12	0	6	0	6	12	0
14- Est de l'île de Montréal	27	8	10	5	4	0	13	14	0
Total	185	76	48	25	35	0	101	83	1

	PQ	PLQ	ADQ	PQ	PLQ	ADQ
% des sièges	60,8	38,4	0,8	54,6	44,9	0,5
% des voix	42,9	43,5	11,8	42,9	43,5	11,8
% d'écart	+17,9	-5,1	-11,0	+11,7	+1,4	-11,3

Conclusion

Méfions-nous d'une
réforme purement
cosmétique

Devant l'absurdité de la situation actuelle, il se pourrait que le gouvernement Bouchard consente à procéder à une réforme du mode de scrutin dans le sens souhaité par les deux partis d'opposition (libéral et adéquiste). Force est de constater cependant que les événements survenus dans les dix mois qui ont suivi les élections de novembre 1998 rendent cette possibilité bien aléatoire.

Quoi qu'il en soit, cette réforme ne pourrait être que l'établissement d'un système mixte avec compensation pour corriger une certaine partie des distorsions causées par le scrutin majoritaire à un tour. Selon toute vraisemblance, la formule retenue s'apparenterait donc à la troisième ou à la quatrième solution analysées dans le chapitre précédent (système mixte 2/3 - 1/3 avec compensation régionale par scrutin proportionnel ou système mixte 2/3 - 1/3 avec compensation régionale par repêchage parmi les candidats défaits au scrutin majoritaire).

Or, dans les deux cas, les résultats des simulations, faites à partir des résultats des élections de 1998, permettent de constater que l'élément compensatoire n'apporte vraiment pas de correctif majeur aux inéquités introduites par le scrutin majoritaire.

Certes, le sort du principal parti de l'opposition (libéral) est amélioré sensiblement et la surreprésentation du parti gouvernemental (péquiste) est réduite jusqu'à un certain point; mais le tiers parti (l'Action démocratique) continue à subir une sous-représentation substantielle, voire même accentuée. Dans le cas de la compensation par repêchage, il n'obtient en effet aucun nouveau député, devant se contenter de l'unique que lui a concédé le scrutin majoritaire, tandis que le Parti libéral devient lui aussi surreprésenté quoique dans une proportion bien moindre que le Parti québécois.

Il est donc évident qu'une réforme du genre constituerait un miroir aux alouettes semblable à celui du scrutin majoritaire à deux tours,

tel qu'on l'a constaté au chapitre III. Elle raterait complètement l'objectif de permettre une représentation équitable de toutes les tendances exprimées par les électeurs en réduisant les écarts dans le cas de tous les partis représentés à l'Assemblée nationale et, éventuellement, aussi pour ceux qui pourraient l'être si le principe de la proportionnalité était un tant soit peu respecté.

De plus, un système mixte, appliqué avec une préoccupation essentiellement d'ordre cosmétique, favoriserait automatiquement les deux principaux partis, rendant leur alternance dans l'opposition moins pénible tandis que les tiers partis continueraient d'être victimes d'injustices aussi criantes qu'avec le mode de scrutin actuel.

On constate donc que la seule solution raisonnablement envisageable reste l'adoption d'un système qui accorde une véritable place à la proportionnalité. Si l'on se réfère aux applications précédentes, il s'agit du scrutin proportionnel régional et du système mixte allemand.

Mais il ne faut jamais oublier que l'essentiel n'est pas le sort réservé aux diverses formations politiques par un mode de scrutin ou l'autre, car ces dernières ne constituent somme toute que des instruments devant faciliter l'exercice de la démocratie. L'objectif fondamental d'une éventuelle réforme doit viser à faire en sorte que le vote de chaque électeur, quel que soit le parti ou le candidat qu'il appuie, puisse vraiment compter dans l'élection des députés à l'Assemblée nationale et puisse avoir un poids égal. Si on mettait enfin le citoyen au coeur de la réforme envisagée plutôt que toute autre considération secondaire, si on reconnaissait la primauté de la volonté populaire, bref si on revenait à la véritable définition de la démocratie, le débat qui perdure depuis quarante ans et qui risque de se prolonger durant le XXI^e siècle connaîtrait un dénouement rapide et vivifiant pour l'avenir du Québec.

Autrement, l'exercice du droit de vote, fondement de notre régime démocratique, continuera à être une des principales sources du déficit qui afflige ce dernier et dont résulte un profond manque de confiance des citoyens envers leurs institutions politiques. Il n'est pas trop tard pour renverser la vapeur si les véritables démocrates québécois s'unissent pour forcer les politiciens qui les représentent à oublier momentanément leurs intérêts partisans à courte vue

pour bâtir véritablement le Québec. Car il ne faut pas oublier que, selon la formule de la journaliste Kathleen Lévesque, « s'il y a une désaffectation des citoyens pour la chose politique, c'est qu'il y a une désaffectation des politiciens pour la démocratie¹³ ».

13. Kathleen Lévesque, « Des citoyens sans voix », analyse publiée dans *Le Devoir* le 12 juillet 1999, sous la rubrique « Perspectives ».

Annexe 1

Le projet de loi de
René Lévesque
visant à instaurer
un mode de
représentation
proportionnelle

Note de l'auteur

Le texte qui suit est un élément important du testament politique de René Lévesque et constituait une partie essentielle de son projet de revitalisation de la démocratie québécoise. Il a été mis au point par le fondateur du Parti québécois après la présentation du rapport de la Commission sur la représentation en 1984. Il a fait adopter ce projet par son Conseil des ministres, mais le caucus des députés péquistes l'a refusé par la suite. L'ex-premier ministre, déçu, l'a conservé sur sa table de travail jusqu'au jour de sa démission en juin 1985. Ce texte est inédit parce que son existence n'a été dévoilée qu'en mars 1999 et qu'il n'a jamais été publié in extenso jusqu'à la parution de ce livre. À noter que la formule de scrutin proportionnel régional que nous avons proposée s'apparente beaucoup au projet de M. Lévesque.

Notes explicatives

Ce projet de loi vise à instaurer un mode de représentation proportionnelle pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale. Le système retenu est celui de la proportionnelle territoriale; il est «proportionnel» parce que l'ensemble des sièges à l'Assemblée nationale est attribué aux partis politiques en proportion du vote populaire exprimé; il est «territorial» parce que les circonscriptions dans lesquelles seront proposées les listes de chaque parti sont délimitées dans le respect de la localisation et du cadre de vie des citoyens.

Les territoires de représentation des électeurs, ou circonscriptions électorales, seront constitués d'un regroupement de municipalités régionales de comté, là où elles existent, ou, dans les autres cas d'un regroupement de municipalités et de secteurs électoraux. Les 125 sièges que comptera désormais l'Assemblée nationale seront répartis entre les circonscriptions selon la méthode de la plus forte moyenne. De façon à mieux permettre l'application du principe de la proportionnalité, toute circonscription électorale devra compter un minimum de trois sièges de représentation à l'Assemblée nationale. Quant à la procédure d'adoption de la carte électorale, les dispositions actuellement en vigueur sont maintenues pour l'essentiel.

Lorsque des élections sont déclenchées, les partis politiques présentent, dans chaque circonscription électorale, des équipes de candidats. Les candidatures indépendantes sont toujours possibles. Au moment du vote, les électeurs ont le choix de voter seulement pour le parti ou le candidat indépendant de leur choix (vote bloqué) ou de voter à la fois pour le parti ou le candidat indépendant de leur choix ET pour autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir dans la circonscription, quelle que soit par ailleurs la liste

à laquelle appartient chacun des candidats auquel ils accordent ainsi un vote de préférence (vote panaché).

Les mandats de représentation seront attribués aux partis politiques et aux candidats indépendants, le cas échéant, proportionnellement aux suffrages reçus par chacun d'eux, selon la méthode de la plus forte moyenne. Seront proclamés élus, jusqu'à concurrence du nombre de sièges remportés par leur parti, les candidats qui auront recueilli le plus grand nombre de votes personnels de préférence en leur faveur.

La proportionnelle territoriale prévoit enfin qu'un siège devenu vacant à l'Assemblée nationale sera automatiquement comblé par le candidat de la même liste que celle ayant contribué à l'élection du député dont le siège devient vacant. Ce sera alors, parmi les candidats non élus de cette liste au moment de l'élection, celui qui avait obtenu le plus grand nombre de votes personnels qui sera appelé à siéger à l'Assemblée nationale. En cas d'épuisement de la liste des non élus, le siège sera comblé par un candidat suppléant inscrit sur la déclaration de la liste du parti, selon l'ordre établi dans cette déclaration.

Ce projet de loi apporte enfin les modifications nécessaires pour harmoniser l'ensemble du processus électoral au nouveau mode de représentation proportionnelle, notamment au chapitre du financement des partis politiques et du contrôle des dépenses électorales. Ainsi, ce ne sont plus les candidats eux-mêmes, sauf dans le cas des candidats indépendants, mais plutôt les partis qui présentent des listes de candidats dans les circonscriptions électorales qui seront autorisés à effectuer des dépenses électorales et qui se verront rembourser une partie de ces dépenses.

Projet de loi sur la représentation populaire

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

Chapitre I

OBJET ET INTERPRÉTATION

1. Cette loi a pour objet d'assurer la représentation des électeurs à l'Assemblée nationale. Elle doit être interprétée de manière à favoriser la libre expression de la volonté des électeurs au scrutin universel, direct, égal et secret.

La loi électorale (L. Q. 1984, chapitre 51) s'applique à l'interprétation de la présente loi.

Chapitre II

TERRITOIRES DE REPRÉSENTATION

2. L'Assemblée nationale compte 125 sièges.
3. La Commission de la représentation délimite des territoires de représentation des électeurs, appelés circonscriptions électorales.

Une circonscription électorale regroupe soit des municipalités régionales de comté là où elles existent, soit des municipalités ou des secteurs électoraux auxquels peuvent être jointes une ou des municipalités régionales de comté, dans les autres cas.

4. En effectuant cette délimitation, la Commission se fonde sur des considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique, telles que la densité de la population, le taux relatif de croissance de la population, l'accessibilité, la superficie et la configuration du territoire ainsi que les frontières naturelles du milieu là où elles existent.
5. La Commission de la représentation répartit ensuite les sièges entre les circonscriptions électorales, sur la base de la plus forte moyenne, de la manière qui suit.

Le nombre d'électeurs de chaque circonscription électorale est divisé successivement par autant de nombres naturels (1, 2, 3, 4, 5...) qu'il est nécessaire pour obtenir les 125 quotients les plus élevés dans l'ensemble des circonscriptions électorales.

La Commission attribue à chaque circonscription électorale autant de sièges que son nombre d'électeurs a produit de quotients parmi les 125 plus élevés.

6. Toutefois, une circonscription qui, selon la procédure déterminée à l'article précédent, s'est vue attribuer deux sièges seulement et dont l'intégrité géographique ou sociologique serait atteinte si elle était divisée autrement, se voit attribuer un siège supplémentaire.

Le siège supplémentaire ainsi attribué est soustrait à la circonscription électorale comprenant au moins quatre sièges qui offre le plus faible quotient.

Chapitre III

MODE DE SCRUTIN

Section 1

DÉCLARATIONS DE CANDIDATURE ET DE LISTE

7. Une personne qui désire se porter candidate dans une circonscription électorale peut le faire soit à titre de candidat indépendant, soit à titre de candidat d'un parti autorisé.
8. Un candidat indépendant doit produire une déclaration de candidature au bureau officiel du directeur du scrutin de la circonscription électorale où il désire se présenter.
9. La déclaration de candidature d'un candidat indépendant doit comprendre :
1. ses prénom, nom, adresse du domicile, date de naissance et profession;
 2. sa signature;
 3. les prénom, nom et adresse de son agent officiel et de son mandataire;
 4. le consentement écrit de l'agent officiel et du mandataire pour agir à ces titres; et

5. la mention «indépendant».

La déclaration doit en outre comporter la signature et l'adresse d'au moins 60 électeurs de la circonscription électorale pour laquelle elle est produite.

10. Une personne qui désire se présenter comme candidate d'un parti autorisé dans une circonscription électorale doit être inscrite sur la déclaration de liste produite par ce parti pour cette circonscription.
11. Un parti autorisé qui désire présenter une liste de candidats dans une circonscription électorale doit produire une déclaration de liste au bureau officiel du directeur du scrutin de cette inscription.
12. La déclaration de liste d'un parti autorisé doit comprendre :
1. le nom officiel du parti;
 2. la liste des candidats selon l'ordre dans lequel ils seront inscrits sur le bulletin de vote; cette liste comprend, pour chacun des candidats, ses prénom, nom, adresse du domicile, date de naissance et profession;
 3. le consentement écrit de chacun des candidats;
 4. la liste des candidats suppléants, selon l'ordre dans lequel ils peuvent être appelés à remplacer un candidat ou un député de leur parti, selon le cas; cette liste comprend, pour chacun des candidats suppléants, les mêmes informations que celles requises d'un candidat en vertu du paragraphe 2-;
 5. le consentement écrit de chacun des candidats suppléants;
 6. les prénom, nom et adresse de l'agent officiel et du mandataire du parti;
 7. le consentement écrit de l'agent officiel et du mandataire pour agir à ces titres;
 8. une déclaration écrite du chef du parti reconnaissant comme candidats et candidats suppléants de ce parti

les personnes indiquées sur la déclaration de liste et certifiant l'ordre dans lequel ils apparaissent.

Le nombre de candidats suppléants doit être au moins égal à la moitié du nombre de candidats officiels inscrits sur la déclaration de liste.

La déclaration doit en outre comporter la signature et l'adresse d'au moins 200 électeurs de la circonscription électorale pour laquelle elle est produite.

13. Aucune déclaration de liste n'est inadmissible pour le seul motif qu'elle contient un nombre de candidats moindre que le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription électorale pour laquelle elle est produite.

Toutefois, une déclaration ne peut contenir un nombre de candidats supérieur au nombre de sièges à pourvoir. En pareil cas, le directeur du scrutin raye d'office les derniers noms, suivant l'ordre indiqué dans la déclaration, jusqu'à concurrence du nombre de sièges à pourvoir.

14. Une même personne ne peut se porter candidate plus d'une fois sur une liste ou sur plus d'une liste, au cours de la même élection.

En pareil cas, le nom de cette personne est rayé d'office par le directeur général des élections et sa candidature annulée sur toute déclaration.

Section 2

EXERCICE DU DROIT DE VOTE

15. Après avoir reçu le bulletin de vote, l'électeur se rend dans l'isoloir et marque la section supérieure du bulletin de vote en faveur du parti autorisé ou du candidat indépendant de son choix.

Il peut ensuite, s'il le désire, marquer la section inférieure du bulletin de vote en faveur d'autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir dans la circonscription.

Toutefois, l'électeur qui a voté pour un candidat indépendant ne peut indiquer sa préférence en faveur de plus de candidats qu'il n'y a de sièges à pourvoir moins un.

16. Lorsqu'il indique sa préférence en faveur d'un ou de plusieurs candidats, l'électeur n'est pas limité à la liste du parti auquel il a accordé son premier vote.
17. L'électeur qui a voté en faveur d'un parti autorisé et qui n'a accordé aucun vote de préférence en faveur d'un ou de plusieurs candidats, est présumé avoir accordé un vote de préférence en faveur de chacun des candidats du parti autorisé pour lequel il a voté.

Section 3

L'ATTRIBUTION PROPORTIONNELLE DES SIÈGES

18. Au terme du recensement des votes effectué conformément à la Loi électorale, le directeur du scrutin procède à l'attribution des sièges proportionnellement aux votes obtenus par les partis autorisés et les candidats indépendants, sur la base de la plus forte moyenne, de la manière qui suit.

Le nombre de votes valides obtenus par chaque parti autorisé et chaque candidat indépendant est d'abord divisé successivement par les nombres naturels (1, 2, 3, 4, 5...) et ce jusqu'à concurrence du nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription électorale. Les quotients ainsi obtenus sont ensuite classés dans l'ordre décroissant.

Selon le nombre de sièges à pourvoir, le directeur du scrutin détermine, dans l'ordre des quotients obtenus, le nombre de sièges auquel a droit chaque parti autorisé et chaque candidat indépendant.

Section 4

LA DÉTERMINATION DES ÉLUS

19. Le directeur du scrutin déclare élus, en nombre correspondant au nombre de sièges attribués en vertu de l'article précédent, les candidats de chaque parti autorisé qui ont obtenu le plus grand nombre de votes de préférence en leur faveur.

Il déclare également élus les candidats indépendants, le cas échéant.

20. Les candidats non élus sont réputés suppléants dans l'ordre des votes de préférence obtenus par chacun d'eux.

Le directeur du scrutin dresse, pour chaque parti autorisé qui s'est vu attribuer au moins un siège, la liste des suppléants dans l'ordre suivant lequel ils seront appelés à siéger à l'Assemblée nationale, le cas échéant.

Section 5

REPLACEMENT D'UN SIÈGE VACANT

21. Lorsqu'au cours d'une législature, le siège d'un député devient vacant, celui-ci est comblé par un candidat suppléant du parti auquel appartenait le député dont le siège devient vacant dans la circonscription électorale représentée par ce dernier, conformément au titre VII.I de la Loi électorale.

Sont ainsi appelés à combler un siège vacant d'abord les candidats non élus du parti, dans l'ordre des suffrages obtenus, et ensuite les candidats suppléants inscrits sur la déclaration de liste du parti, selon l'ordre établi dans cette déclaration.

Annexe 2

Les élections de 1998
selon le scrutin majoritaire
uninominal (résultats
réels en chiffres absolus)

Annexe 2
Les élections de 1998 selon le scrutin majoritaire uninominal (résultats réels en chiffres absolus)

Circonscriptions régionales

	Sièges	Nombre de votes regroupés par circonscription régionale			Répartition		
		PLQ	PLQ	ADQ	des sièges	PLQ	ADQ
			PLQ	ADQ	PLQ	ADQ	% du vote
							PLQ
1- Côte-Nord / Nord québécois	3	37 307	18 913	7 649	3	0	58,5
2- Saguenay-Lac-St-Jean	5	97 629	38 431	16 991	5	0	61,5
3- Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	4	38 147	31 613	4 158	3	1	51,5
4- Bas-St-Laurent	4	47 269	34 238	18 638	2	1	46,5
5- Rive-Nord de Québec	3	49 166	35 439	13 237	3	0	49,0
6- Québec	10	163 700	137 097	56 639	8	2	45,0
7- Chaudière-Appalaches	6	66 984	69 247	22 444	3	3	42,0
8- Centre du Québec	3	54 156	35 997	13 113	3	0	52,0
9- Estrie	5	63 706	80 198	13 203	0	5	40,0
10- Richelieu	6	108 991	65 032	26 817	6	0	53,5
11- Haut-Richelieu	4	62 438	62 667	26 009	2	2	41,0
12- Surest	4	66 551	70 008	15 982	1	3	43,0
13- Mauricie	5	76 530	57 702	21 420	5	0	49,0
14- Lanaudière	4	79 005	41 205	24 169	4	0	54,0
15- Basses-Laurentides	5	93 345	49 209	32 984	5	0	53,0
16- Hautes-Laurentides	4	66 906	50 915	16 937	3	1	49,5
17- Outaouais	5	47 370	99 743	10 104	0	5	29,5
18- Abitibi-Témiscamingue	3	42 973	28 715	8 604	3	0	53,0
19- Rive-Sud de Montréal	7	122 983	102 816	35 533	5	2	46,5
20- Laval	5	81 069	93 982	23 279	4	1	40,5
21- Ouest de l'île de Montréal	12	69 238	314 504	20 083	0	12	16,5
22- Est de l'île de Montréal	18	205 004	254 192	52530	8	10	38,0
Totaux	125	1 744 240	1 771 858	480 636	76	48	42,9%
					1		43,5%
							11,6%

Le tableau II (page 66) présente la répartition des circonscriptions électorales actuelles dans chacune des circonscriptions régionales.

Postface

Un instrument de
formation et de
mobilisation civiques

Comme nous le soulignons dans ce livre, les trois partis actuellement représentés à l'Assemblée nationale se sont prononcés en faveur d'une réforme du mode de scrutin, à l'instar de ce qui s'était produit après les élections de 1981. Paradoxalement les chances semblent minces que la saga, qui dure depuis quarante ans, connaisse un dénouement heureux si les politiciens laissés à eux-mêmes continuent à ne penser qu'à leurs intérêts à courte vue.

Il faudra, certes, une mobilisation civique pour qu'une éventuelle réforme du mode de scrutin permette enfin une représentation parlementaire équitable des diverses tendances exprimées par les électeurs et ne soit pas purement cosmétique en consolidant la domination des deux principales formations au détriment des tiers partis. L'histoire de la démocratie libérale dans le monde est parsemée d'ailleurs de luttes populaires sans lesquelles la plupart des grandes réformes sociales et politiques n'auraient pu se réaliser.

Dans cette perspective, cet ouvrage se veut un instrument d'information et de formation politiques afin de contribuer à susciter la mobilisation civique qui sera nécessaire pour obtenir une véritable réforme. Pour augmenter son impact et étendre sa portée, l'auteur est prêt à rencontrer les associations, les groupes et les syndicats qui l'inviteront pour résumer son livre, répondre aux questions et participer à une discussion sur le sujet.

Pour contacter Paul Cliche, veuillez vous adresser à l'aut'journal au (514) 843-5236.



Paul Cliche

Détenteur d'une maîtrise en science politique, Paul Cliche est un pionnier dans le domaine de la sociologie électorale au Québec.

En tant que journaliste à *La Presse* et au *Devoir* puis collaborateur à *Québec-Press* et à *l'Aut'journal*, il a publié, depuis quarante ans, de nombreuses analyses sur le système électoral québécois en portant une attention particulière aux effets du mode de scrutin sur la représentation parlementaire.

Directeur du Secrétariat d'action politique de la CSN, il a rédigé le mémoire que cette centrale a présenté, en 1980, en faveur de l'adoption d'un scrutin proportionnel au Québec. Il a également milité dans plusieurs autres organisations progressistes.

Collection Alternative politique

Directrice • Ginette Leroux

Le scrutin proportionnel

Les résultats aberrants des élections québécoises de novembre 1998, véritable perversion de la démocratie où le scrutin majoritaire à un tour a agi plus que jamais comme un miroir déformant de la volonté populaire, ont ranimé le débat sur la réforme du mode de scrutin. Les trois partis représentés à l'Assemblée nationale se sont prononcés en faveur de cette réforme. Mais le gouvernement Bouchard se laisse fortement tirer l'oreille pour donner suite à l'engagement contenu depuis trente ans dans le programme du Parti québécois à ce sujet.

Quoi qu'il en soit des aléas du débat partisan, il est évident qu'après quatre décennies de piétinement et de volte-face des partis traditionnels, il faille une mobilisation civique pour mettre fin à la saga et obtenir une véritable réforme afin que le Québec cesse d'être la lanterne rouge des pays démocratiques dans ce domaine. C'est dans ce but, pour rendre accessible l'information pertinente aux militants progressistes, que Paul Cliche a écrit cet ouvrage. C'est le plus complet publié sur le sujet au Québec à ce jour et, sans contredit, un instrument indispensable pour comprendre les enjeux d'un des plus importants débats politiques de l'heure.

L'auteur ne fait pas que dénoncer. Il propose une formule de scrutin proportionnel bien adaptée au Québec. Les simulations présentées dans le dernier chapitre valident ses propositions et constituent une mise en garde contre une réforme purement cosmétique. Elles démontrent que seul un scrutin pleinement proportionnel peut faire en sorte que la voix de chaque citoyen compte, que la volonté populaire soit respectée et que soit ainsi chassée la pire forme de déficit démocratique.

ISBN 2-9801075-2



9 782980 107528