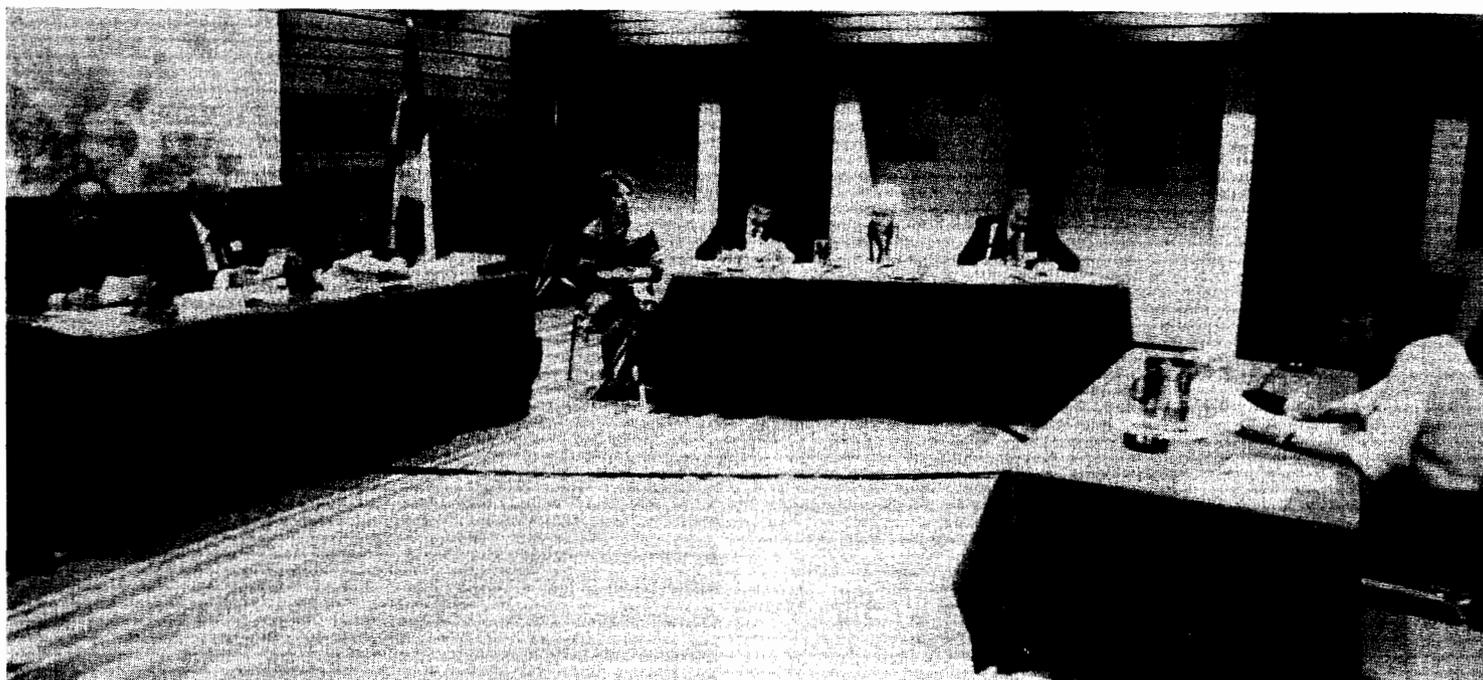


L'évaluation des modes de scrutin

Vincent Lemieux, Marie Lavoie



Lors des audiences publiques tenues en octobre et novembre 1983 à travers la province, les trois commissaires et leur personnel (Florence Béliveau, sténotypiste, Laval Tremblay, Fernande Castonguay et Eddy Giguère) écoutèrent de nombreuses communications sur la réforme électorale. (GBND Photo enr., Chicoutimi)

Le débat concernant la réforme électorale est de nouveau à l'ordre du jour au Québec. Depuis les élections controversées de 1966 où l'Union nationale a pris le pouvoir avec un pourcentage de voix inférieur à celui du Parti libéral, toute une polémique s'est élevée autour du système majoritaire uninominal à un tour.

Au tout début de la dernière décennie, M. Robert Bourassa, le premier ministre de l'époque, a maintenu ouvert le débat au sein de la Commission de l'Assemblée nationale. Le statu quo recommandé par cette commission incite alors le gouvernement à créer

un comité d'étude ayant pour mandat de présenter des formules de remplacement. En 1972, le Comité remet son rapport qui contient trois propositions de réforme.

Le temps passe et les élections de 1973 portent le Parti québécois au statut officiel d'opposition. Ensuite, les élections de 1976 lui donnent le pouvoir. On assiste alors à la naissance du Ministère d'État à la réforme électorale et parlementaire (M.E.R.E.P.) que l'on confie à Robert Burns. Dans le cadre de son mandat, Robert Burns s'attaque à la réforme du mode de scrutin. Pendant plus d'un an, on scrute les effets des différentes propositions pour en arriver à la conclusion du Livre vert, *Un citoyen un vote*, en avril 1979. À l'automne 1981, le premier ministre René Lévesque annonce la possibilité d'un projet de loi concernant le changement du mode de scrutin. En juin 1983, l'Assemblée nationale confie à la Commission de la représentation électorale, composée des professeurs Guy Bourassa et Marc-André Lessard, et présidée par le Directeur général des élections, M. Pierre

M. Vincent Lemieux est professeur au département de sciences politiques de l'Université Laval. Marie Lavoie détient une maîtrise en sciences politiques de l'Université Laval et fut stagiaire parlementaire à l'Assemblée nationale du Québec. Ce texte est une version révisée d'une communication présentée au congrès de l'ACFAS à Trois-Rivières, le 27 mai 1983.

F. Côté, le mandat d'évaluer le mode de scrutin en vigueur et d'étudier les formules de remplacement.

Depuis le 3 octobre 1983, la Commission procède à une vaste tournée d'information et de consultation dans les diverses régions du Québec. Le rapport de la Commission devrait être rédigé en février 1984. Il nous fera sans doute connaître la formule qui aura obtenu le plus large consensus de la part des citoyens et des groupes intéressés.

Les critères d'évaluation d'un mode de scrutin

Le système parlementaire est fragile même s'il est issu d'une tradition fort longue. En transformant l'une de ses composantes, on risque de transformer de façon imprévisible l'ensemble du système parlementaire. Ceci ne doit pourtant pas empêcher de rechercher une meilleure adaptation à l'évolution de la société. Le Parlement doit demeurer, en quelque sorte, ouvert au changement et en mesure de l'absorber. Cette malléabilité doit s'inscrire dans un processus normal d'ajustement à l'évolution de la vie politique.

Le mode de scrutin est un mécanisme qui s'inscrit dans un environnement politique plus ou moins homogène, plus ou moins stable. De plus, il ne faut pas miser aveuglément sur une formule électorale; le succès qu'elle peut avoir dans certains pays n'est pas garant du succès de son application au Québec.

Le choix d'une telle formule doit tenir compte tant de la réalité socio-politique du pays auquel on emprunte le nouveau mode de scrutin que de la réalité socio-politique du pays où on implante cette nouvelle formule électorale. Il faut d'abord définir certains critères afin d'évaluer la formule qui conviendra le mieux à notre type de société, à notre style politique.

Le gouvernement et les électeurs sont affectés par le mode de scrutin. De ce fait, la représentation des électeurs ainsi que la gouverne politique doivent guider l'analyse des avantages et des inconvénients d'un mode de scrutin.

Toutefois, cette analyse a trop souvent été restreinte au seul aspect formel de la représentation et de la gouverne. Par l'aspect formel de la représentation, nous entendons l'équité qui est la correspondance entre le pourcentage de suffrages et le pourcentage de sièges parlementaires. Par ailleurs, l'aspect formel de la gouverne consiste dans la stabilité, qui correspond à la capacité pour un parti de gouverner sans peur d'être défait.

Ce sont généralement ces deux critères formels qui président à l'évaluation des formules électorales. La formule électorale idéale devrait permettre une certaine adéquation entre le pourcentage de sièges et le pourcentage de votes, et engendrer une stabilité permettant à tout gouvernement de se détacher des affaires courantes pour se livrer à des perspectives politiques plus larges.

Selon nous, la représentation ne peut être réduite à une simple justice mathématique ou équité mais doit tenir compte également de la qualité du rôle de représentant. Tout comme la gouverne ne peut se limiter à la stabilité mais doit comprendre également une certaine mesure de responsabilité.

Il faut donc exiger d'un mode de scrutin qu'il crée une

situation favorisant à la fois l'équité et la qualité de la représentation, de même que la stabilité et l'imputabilité de la gouverne.

Le défi est grand puisqu'en voulant atteindre un de ces objectifs, on risque de s'éloigner considérablement des autres. C'est d'ailleurs pour cette raison que le choix d'un mode de scrutin est si difficile. Cependant, si la formule idéale n'existe pas, certaines formules, dans un contexte précis, répondent assez bien aux critères de la représentation et de la gouverne. Il s'agit d'en arriver à une combinaison juste des divers éléments normatifs composant la formule électorale.

La représentation

Pour satisfaire pleinement le critère d'équité, une formule électorale devrait permettre à tout citoyen d'avoir un vote égal à celui de tout autre citoyen, et d'être représenté aussi fidèlement que tout autre au Parlement. Mais en pratique, on ne peut demander au Parlement d'être le miroir exact de la société étant donné qu'il n'y aura jamais correspondance authentique au niveau du sexe, de l'âge, des conditions sociales... entre le mandataire et le mandant. C'est là qu'entre en ligne de compte la qualité de la représentation car si celle-ci était réduite à son seul aspect formel, il faudrait à la limite que le Parlement soit le miroir fidèle de la société, ce qui est manifestement impossible.

L'équité consiste aussi pour les partis politiques à obtenir un pourcentage de sièges à peu près équivalent à leur pourcentage de votes dans l'ensemble de l'électorat. Cette notion de l'équité se fonde sur le fait que, dans une société pluraliste, il est faux de faire comme si le candidat vainqueur dans une circonscription était habilité à représenter l'ensemble des électeurs. Contrairement à ce que souhaitait Rousseau, les perdants ne se reconnaissent pas dans le vainqueur, là où les minorités ne sont pas prêtes à reconnaître leur erreur et à se rallier à la volonté générale telle qu'exprimée par le gagnant. Les partis, du moins les plus importants, doivent être représentés dans une circonscription, et partant dans l'ensemble de la société, de façon à peu près équivalente aux voix qu'ils ont reçues.

La qualité de la représentation n'implique pas nécessairement qu'un individu doive posséder les mêmes coordonnées qu'un autre individu pour être apte à le représenter de la façon la plus convenable. Selon le mode de scrutin en vigueur, le député peut devenir soit le serviteur de ses électeurs, soit le défenseur d'une doctrine, affranchi des servitudes d'une circonscription. Son rôle est déterminé en grande partie par des facteurs comme la dimension des circonscriptions, leur caractéristique uninominale ou plurinomiale, etc. Le fait qu'il y ait une ou deux catégories de députés pour représenter une circonscription a également un effet sur ce rôle. Toutes ces variables et bien d'autres influent sur la représentation des électeurs, et c'est pourquoi il faut en tenir compte dans l'évaluation des modes de scrutin.

La gouverne

Bien qu'une certaine stabilité soit nécessaire à la gouverne, celle-ci ne peut se soustraire aux exigences de l'imputabilité, c'est-à-dire de la nécessité de pouvoir répondre de ses actes. Ces deux critères peuvent sembler antagonistes, car un parti qui obtient la stabilité grâce à une victoire décisive ou à une prime du système

électoral se voit investi d'une latitude lui permettant de faire fi du contrôle du Parlement. Il s'agit d'arriver à un équilibre qui, tout en laissant une latitude relative au parti vainqueur, nécessaire à l'action gouvernementale, permettrait un contrôle de cette dernière.

Bien que certains contrôles doivent être exercés de l'extérieur du Parlement ou améliorés par une libéralisation de l'accès à l'information, le mode de scrutin peut favoriser un contrôle des décisions tant par l'opposition que par les simples parlementaires du ou des partis ministériels. Idéalement, c'est à l'opposition que revient la tâche de contraindre le gouvernement à s'expliquer tant sur sa gestion que sur l'efficacité de certains programmes, mais encore faut-il que des moyens efficaces soient mis à sa disposition. Dans un bipartisme où la ligne est fort rigide et où les partis sont fortement structurés et disciplinés, on ne peut s'attendre à une

au Parlement. Pensons à la refonte de la loi électorale, à la réorganisation de l'horaire du travail parlementaire, à la radiodiffusion et la télédiffusion des débats depuis octobre 1978, à l'introduction de la formule de question avec débat, etc. Sans compter les dernières recommandations du document Vaugeois¹, des nombreuses suggestions de Claude Forget² en ce qui a trait au renforcement du contrôle parlementaire de l'administration publique, etc. Un système électoral devrait idéalement favoriser ces initiatives. Deux aspects du système sont pertinents à cet égard : la base locale et régionale sur laquelle les députés sont élus ainsi que le monopole ou non de la représentation d'une circonscription qu'ils obtiennent dans le cadre du système électoral.

Dans le contexte actuel, il convient de se demander sérieusement si un gouvernement responsable ne vaut pas mieux



La Centrale d'enseignement du Québec (CEQ) fut l'une des organisations à présenter un mémoire sur la réforme électorale. (Ministère des Communications du Québec)

collaboration à l'autrichienne entre les partis politiques. N'ayant pratiquement aucune tradition de coalition, nos partis politiques sont davantage voués à l'affrontement qu'à la coopération. Ainsi, la période de questions quotidienne, la question avec débat du vendredi matin, etc. prennent vite une teinte partisane où il est rare que le gouvernement cède aux pressions de ses adversaires.

Au niveau de la politique gouvernementale, on a vu depuis quelques années des mesures ponctuelles pour essayer de valoriser le rôle du député et de redonner une place de premier plan

qu'un gouvernement stable. On ne peut plus fonctionner avec les mêmes exigences que nous avons face à la gouverne, au cours des années soixante et soixante-dix. L'imputabilité est plus qu'une mode, c'est une nécessité.

Comme le souligne le rapport Lambert³, le Parlement est, à toutes fins pratiques, l'alpha et l'omega de l'imputabilité. Cependant, il ne faut pas s'attendre à une révolution même si certains systèmes électoraux favorisent davantage l'imputabilité que d'autres. Il est évident qu'une formule en soi ne peut améliorer du

jour au lendemain la vie politique; ce n'est pas une panacée. Elle ne peut qu'empêcher certains excès à ce niveau, si elle est bien adaptée à une société donnée.

Application des quatre critères à trois modes de scrutin

Les trois modes de scrutin retenus dans le Livre vert d'avril 1979 sont : 1) la *formule mixte allemande* ou formule compensatoire (50/50). En usage seulement en Allemagne fédérale, on l'appelle 50/50 parce que la moitié des députés est élue au système majoritaire et l'autre moitié est élue à la représentation proportionnelle. Elle est compensatoire au sens où cette deuxième moitié de députés vient corriger la première; 2) la *formule mixte indépendante* ou formule non compensatoire (2/3 – 1/3). Elle est non compensatoire ou indépendante au sens où les 2/3 des députés élus au système majoritaire ne viennent pas corriger et n'affectent aucunement le 1/3 des élus à la représentation proportionnelle et, 3) la *représentation proportionnelle régionale modérée* (RPRM) ou formule «Lemieux», la seule des trois formules qui n'est pas mixte. Tous les députés sont élus selon une seule formule, soit la représentation proportionnelle. Celle-ci a toutefois la caractéristique d'être modérée, c'est-à-dire que ses modalités d'application ne sont pas aussi extrêmes qu'avec une proportionnelle intégrale où l'on retrouve qu'une seule circonscription comme en Israël. Tout en ayant une dimension plus réduite que dans la proportionnelle intégrale, les circonscriptions engendrées par la proportionnelle modérée ne sont pas uninominales mais plurinominales.

On peut classer ces formules en fonction des quatre critères, soit l'équité et la qualité de la représentation d'une part, la stabilité et l'imputabilité de la gouverne d'autre part. Pour ce qui est de la représentation, les formules RPRM et 50/50 sont, à notre avis, préférables à la formule 2/3 – 1/3. Pour ce qui est de la gouverne, nous croyons que la RPRM arrive avant la formule 2/3 – 1/3 qui est elle-même supérieure à la formule 50/50. Au total, si on accorde le même poids aux quatre critères, la RPRM vient au premier rang avant les deux autres formules.

La formule mixte de nature compensatoire est, sans conteste, celle qui atteint la plus grande justice mathématique. Par son aspect compensatoire, cette formule réduit considérablement les distorsions de représentation qu'occasionne le scrutin majoritaire. Très équitable, elle ne peut cependant garantir la qualité du rôle des représentants. Deux catégories de parlementaires prendraient place au Parlement, ce qui risquerait d'entraîner une confusion des rôles et, de plus, l'Assemblée nationale verrait doubler son effectif.

Quant à la formule mixte non compensatoire (2/3 – 1/3), on se rend compte qu'en plus de faire entrer deux séries de députés au Parlement, elle le ferait dans une proportion très inégale vu le caractère non compensatoire de la formule et compte tenu du pourcentage de députés attribué selon chacune des formules. En ce sens, la confusion des rôles risquerait d'être encore plus grande

que pour la formule compensatoire. Par ailleurs, étant donné que les effets du système majoritaire ne sont corrigés que partiellement, il est à prévoir que les distorsions de représentation seraient toujours présentes. Elles seraient toutefois amenuesées par la deuxième série de députés, élus à la représentation proportionnelle.

Même si elle n'est pas aussi équitable que la formule mixte compensatoire (50/50), la RPRM fait bonne figure en ce qui concerne l'équité : le pourcentage de distorsion entre le pourcentage de sièges et le pourcentage de suffrages est relativement mince. L'avantage de cette formule, par rapport aux deux autres, est de maintenir un équilibre des rôles au sein de la députation en ne faisant accéder qu'une seule catégorie de représentants à l'Assemblée nationale, ce qui pourrait se traduire par une meilleure qualité de la représentation.

Évidemment, là où une formule conserve un niveau d'équité élevé, la stabilité risque d'être plutôt mitigée. C'est précisément ce qui se passe avec la formule mixte compensatoire (50/50). Détenant la première place au niveau de l'équité, elle fait piètre figure en ce qui concerne la stabilité puisqu'elle attribue une faible prime au parti vainqueur. De plus, cette prime serait accompagnée d'un système partisan non fractionné, vu le seuil de 5% déjà établi. Toutefois, si ce seuil était abaissé les chances de formation d'un gouvernement minoritaire seraient accrues, ce qui aurait pour effet d'assurer une certaine imputabilité en augmentant le contrôle du Parlement.

Comme la formule majoritaire, la formule mixte non compensatoire (2/3 – 1/3) n'est pas très équitable en termes de rapport sièges/suffrages. Par conséquent, le niveau de stabilité demeure élevé vu l'importante prime accordée au parti vainqueur et le faible fractionnement du système partisan. Cependant, ces caractéristiques rendent cette formule peu propice à favoriser une imputabilité valable.

La RPRM est la seule formule qui n'allie pas deux modes de scrutin et qui découpe la carte électorale uniquement en circonscriptions régionales. Mais la dimension réduite des circonscriptions régionales, combinée au faible nombre de candidats élus au sein de chacune d'elles, empêche le fractionnement du système partisan et assure une prime relative au parti vainqueur, donc un niveau de stabilité respectable. Le caractère régional de cette formule ainsi que la faible prime accordée au parti vainqueur pourraient être des facteurs favorables à une plus grande imputabilité du gouvernement.

Notes

¹Vaugeois, Denis, *L'Assemblée nationale en devenir, pour un meilleur équilibre de nos institutions*. Québec, 28 janvier 1982.

²Ancien ministre des Affaires sociales dans le Cabinet Bourassa et député de l'opposition jusqu'en 1982.

³Lambert, Allen, *Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité*, Ottawa, mars 1979.