

Vers un nouveau mode de scrutin : se préparer et agir ensemble



Vers un nouveau mode de scrutin : se préparer et agir ensemble

Vers un nouveau mode de scrutin : SE PRÉPARER ET AGIR ENSEMBLE

Cahier produit
par
le Mouvement pour une démocratie nouvelle
dans le cadre du projet
Préparons l'arrivée du nouveau mode de scrutin



Le Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN) remercie toutes les personnes qui ont contribué de façon bénévole à la production de ce document, particulièrement les membres du comité d'encadrement. À toutes les étapes de l'élaboration du projet « Préparons l'arrivée du nouveau mode de scrutin », ceux-ci ont accompli un travail remarquable.

Les membres du conseil d'administration du MDN ont également participé à l'élaboration de ce document, et leur détermination a permis de mener l'ensemble du projet à terme. Un grand merci à Gaétan Châteauneuf, Dulce-Maria Cruz-Herrera, Jean-Sébastien Dufresne, Kristiane Gagnon, Marie-Iris Légaré, Mercédez Roberge et Gérard Talbot.

Le MDN remercie toutes les personnes et organisations qui militent à ses côtés pour l'obtention d'une réforme du mode de scrutin québécois. Leur persévérance constitue une grande source de motivation.

La production de ce document a été rendue possible grâce aux encouragements et aux contributions financières de la Fondation Béati, d'organisations alliées et de membres du MDN, dont le Conseil central du Montréal métropolitain (CSN), qui offre une aide variée et constante. Le MDN remercie chaleureusement ces organisations et ces personnes.

La reproduction intégrale ou partielle de ce document est autorisée à condition d'en mentionner la source.

Vers un nouveau mode de scrutin : se préparer et agir ensemble

Vers un nouveau mode de scrutin : se préparer et agir ensemble

Vers un nouveau mode de scrutin : se préparer et agir ensemble



Coordination du projet

Mercédez Roberge

Comité d'encadrement du projet

Rose Burelle
Mercédez Roberge
Gérard Talbot

Rédactrice principale

Geneviève Dorais-Beauregard

Recherche

Geneviève Dorais-Beauregard
Denys Duchêne
Mercédez Roberge

Révision linguistique

Geneviève Roquet

Graphisme et impression

Valna inc.

Publié par Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN)
Dépôt légal 2009
Bibliothèque et archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-9810879-1-1



TABLE DES MATIÈRES

1 Introduction	2
2 Rétrospective	3
2.1 Les premières initiatives politiques (1960-2003)	3
2.2 La mobilisation citoyenne (1998-2004)	3
2.3 L'avant-projet de loi	4
3 La Commission spéciale sur la loi électorale (CSLE)	5
3.1 Des consensus forts, mais qui n'ont pas tous été reconnus	5
4 Le rapport du Directeur général des élections du Québec (DGEQ)	7
4.1 Une démarche objective	7
4.2 Les conclusions qu'on peut tirer du rapport	7
a) Sur le type de compensation et la distribution des sièges	7
b) Sur le seuil de représentation	10
c) Sur le nombre de votes	10
d) Sur la double candidature	10
e) Sur la question des listes	10
f) Sur la méthode de calcul	10
g) Sur l'alternance femmes-hommes sur les listes	11
h) Sur les mesures corrigeant la sous-représentation des femmes	11
i) Sur les mesures corrigeant la sous-représentation de la diversité ethnoculturelle	11
4.3 Le rapport du DGEQ en résumé	12
4.4 Un moyen de pression sur le gouvernement	12
5 Et maintenant ?	13
5.1 Maintenir la pression sur les partis politiques et sur les parlementaires	13
5.2 Se préparer pour le dépôt du projet de loi	14
5.3 Maintenir le sujet dans l'actualité	15
6 Conclusion	16
7 Notes	17
8 Bibliographie	18
9 Quelques repères	19
10 Les carences du mode de scrutin québécois se manifestent à chaque élection	20
ANNEXES	
Feuillet 1 : Évaluation et synthèse de différents modes de scrutin	
Feuillet 2 : Mon analyse du mode de scrutin proposé	

Vers un nouveau mode de scrutin : SE PRÉPARER ET AGIR ENSEMBLE

1

Introduction

On tente de réformer le mode de scrutin québécois depuis les années 60. Au fil des ans, tous les partis politiques se sont engagés à réaliser une telle réforme. En décembre 2004, le gouvernement a même déposé à l'Assemblée nationale un avant-projet de loi sur un nouveau système électoral. En 2005, une commission spéciale a été créée pour l'étudier. Enfin, on a renvoyé la question au Directeur général des élections du Québec (DGEQ), qui a déposé un rapport en décembre 2007.

Et pourtant, au début de 2009, on attend toujours le dépôt d'un projet de loi. Face à l'inaction de la classe politique, qui dure depuis plus de 40 ans, divers groupes de la société civile ont été formés afin d'inciter le gouvernement à passer de la parole à l'action.

C'est ainsi qu'est né le Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN)¹. Composé de groupes, de citoyennes et de citoyens, il milite en faveur d'une réforme du mode de scrutin québécois depuis sa fondation, en 1999.

S'il réclame un tel changement, c'est que, dans le présent système, l'exercice du droit de vote ne se traduit pas par des résultats démocratiques². En effet, le mode de scrutin actuel n'assure pas le respect de certains des principes fondamentaux de la démocratie représentative : l'égalité, la juste représentation et le pluralisme politique. Convaincu que le mode de scrutin ne pourra être remplacé sans l'appui de la population, le MDN s'est engagé en 2008 dans une vaste campagne de sensibilisation. C'est ainsi qu'il a organisé des ateliers intitulés « Préparons l'arrivée du nouveau mode de scrutin » et produit deux documents de vulgarisation. Le premier présentait les grands enjeux et les objectifs de la réforme, ainsi que le fonctionnement de divers modes de scrutin.

Ce cahier-ci pousse plus loin l'analyse de la question. Il présente quelques moments marquants de l'histoire de la réforme du mode de scrutin au Québec. Il résume notamment les consensus qui se sont dégagés des dernières consultations publiques sur la question. Il prête également une attention particulière au rapport déposé en 2007 par le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) afin d'éclairer plusieurs aspects importants d'un mode de scrutin.

Grâce à ces informations, vous serez en mesure d'évaluer tout mode de scrutin qu'on pourrait vous présenter. Ce document contient d'ailleurs un tableau synthèse de différents modes de scrutin et une grille à remplir pour effectuer votre propre analyse.

La dernière section de ce cahier sera consacrée aux actions citoyennes qui pourraient inciter le gouvernement à réformer en profondeur le mode de scrutin.

Rétrospective

La volonté de réformer le mode de scrutin québécois ne date pas d'hier. Des initiatives ont été amorcées à divers moments depuis les années 60, et ce, tant du côté parlementaire que citoyen³.

2.1 Les premières initiatives politiques (1960-2003)

C'est en **1966** qu'ont eu lieu les premiers véritables débats publics sur le mode de scrutin québécois, jugé incapable de refléter adéquatement la volonté populaire. En cette année, comme en **1944**, cette volonté avait été renversée : le parti ayant reçu le plus de votes à l'échelle du Québec n'avait pas formé le gouvernement⁴.

En 1970, les élections générales ont encore donné lieu à d'importantes distorsions. La Commission de l'Assemblée nationale a dès lors été mandatée pour étudier le système électoral, notamment le mode de scrutin. Aucun consensus n'a pu être établi, et le gouvernement libéral de l'époque a maintenu le mode de scrutin majoritaire uninominal. En **1972**, un autre comité d'étude a présenté un rapport à l'Assemblée nationale. Plutôt que de faire une recommandation formelle, il a sollicité un nouveau mandat pour étudier trois formules : le système mixte, le vote unique transférable et la représentation proportionnelle modérée. Le gouvernement ne donnera pas suite à cette étude.

Le gouvernement péquiste s'est également penché sur la question. En **1979**, il a déposé un livre vert⁵ sur la réforme du mode de scrutin à l'Assemblée nationale. À la suite de ce dépôt, une consultation publique a été entamée, mais n'a pas été menée à terme. Le dossier a été repris seulement quatre ans plus tard, en **1983**, alors que la Commission de la représentation électorale (CRE) a été chargée d'étudier le mode de scrutin. Les audiences ont eu lieu dans 10 villes du Québec; 184 personnes s'y sont présentées. Une soixantaine de mémoires et plus de 100 formulaires ont été reçus par la Commission. Dans son rapport, la CRE a recommandé une « proportionnelle territoriale ». Malgré cela, lors de son étude en commission parlementaire, cette recommandation n'a obtenu l'appui ni des

députés du gouvernement ni des députés de l'opposition.

Durant les années 90, tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ont promis, à un moment ou un autre, de réformer le mode de scrutin. Les élections de **1998** ayant produit le même type de renversement de la volonté populaire que celles de 1966, le gouvernement a été soumis à d'importantes pressions l'incitant à lancer une véritable réforme. À la suite de plusieurs mobilisations citoyennes, dont celle du MDN, la Commission des institutions a reçu en **2001** le mandat d'étudier la réforme du mode de scrutin.

En 2002, le gouvernement péquiste a créé le Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques. Le Comité s'est déplacé dans 20 villes du Québec et a tenu des États généraux à Québec. En 2003, il a publié un rapport qui formulait 14 recommandations. Voici la première d'entre elles : « Que le gouvernement prenne acte de la volonté populaire très ferme de réviser le mode de scrutin actuel en soumettant aux Québécoises et aux Québécois la possibilité d'adopter par référendum, et ce, avant la fin du prochain mandat, un mode de scrutin de représentation proportionnelle régionale. » Après les élections générales de **2003**, toutes les propositions du Comité ont été abandonnées. De plus, la Commission des institutions a mis fin à son étude du mode de scrutin avant même d'avoir entendu les organisations et les personnes qui lui avaient présenté des mémoires.

2.2 La mobilisation citoyenne (1998-2004)

En 1998, pour la troisième fois dans l'histoire du Québec, la volonté populaire a été renversée aux élections générales : le parti porté au pouvoir n'était pas celui qui avait recueilli le plus grand nombre de votes à l'échelle nationale. Devant cette injustice, des citoyennes et des citoyens ont formé le Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN). Le précédent mouvement citoyen datait des années 80, alors que la Coali-prop s'était mobilisée à la suite du refus du caucus péquiste de faire avancer le projet de réforme soutenu par René Lévesque.

Entre 2000 et 2003, le MDN a organisé plusieurs assemblées publiques, lancé des pétitions et publié des outils d'éducation populaire dans le but d'obtenir une réforme du mode de scrutin. Il a d'abord insisté pour que soient créées des commissions permettant une remise en question publique du mode de scrutin actuel. Par la suite, il a continué de presser le gouvernement de déposer un projet de loi réformant en profondeur le mode de scrutin. Toutes ces interventions se sont appuyées sur des objectifs démocratiques fondamentaux définis par les membres du MDN. Ces objectifs ont permis autant d'identifier les lacunes du mode de scrutin actuel que d'évaluer les systèmes pouvant le remplacer.

En 2001, 125 personnalités d'allégeances politiques variées ont signé une pétition lancée par le MDN; celle-ci réclamait du gouvernement la création d'une commission qui consulterait la population sur le mode de scrutin québécois. La Commission des institutions recevra son mandat à la suite de cette initiative citoyenne, et plus de 130 mémoires lui seront acheminés.

Lors des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, le MDN et d'autres groupes de la société civile ont beaucoup travaillé à sensibiliser le public à l'importance d'une réforme du mode de scrutin. En tout, 2 500 personnes ont pris part aux assemblées publiques organisées par le Comité directeur des États généraux, et 825 personnes ont participé aux États généraux clôturant les audiences. De plus, 237 mémoires ont été reçus durant ce processus.

Entre 2001 et 2004, d'autres groupes et mouvements ont été créés dans la foulée de cette mobilisation citoyenne, notamment le Collectif féminisme et démocratie (CFD), le Mouvement Citoyenneté et Démocratie du Québec (MDCQ) et l'Association pour la revendication des droits démocratiques (ARDD).

2.3 L'avant-projet de loi

À la fin de l'année **2004**, le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, Jacques P. Dupuis, dépose finalement un avant-

projet de loi proposant diverses modifications à la Loi électorale, dont une réforme du mode de scrutin. Le ministre présente son modèle comme étant de type mixte compensatoire⁶. Il propose que l'Assemblée nationale soit composée de 77 sièges de circonscription et de 50 sièges de compensation répartis dans 24 à 27 districts. Selon l'avant-projet, un district-type serait composé de cinq sièges, dont trois représenteraient des circonscriptions et deux seraient attribués selon la proportionnalité des résultats dans le district. L'avant-projet ne prévoit qu'un seul vote.

Les principales modalités du mode de scrutin proposé dans l'avant-projet de loi, de même que les critiques qu'il a suscitées, seront présentées plus loin dans ce cahier.

3 La Commission spéciale sur la loi électorale (CSLE)

Une Commission spéciale sur la loi électorale a été formée après le dépôt de l'avant-projet de loi. Tout au long des audiences qu'elle a tenues, elle était accompagnée d'un comité citoyen comptant huit membres. Elle a suscité une participation exceptionnelle : plus de 350 personnes ont été entendues lors des audiences (qui se sont déroulées dans 13 villes), 369 mémoires lui ont été présentés et près de 1 200 citoyennes et citoyens se sont exprimés par l'entremise du site Web de la Commission.

Cette forte participation découlait en bonne partie du travail d'éducation et de sensibilisation fait par des groupes comme le MDN. En effet, dès le dépôt de l'avant-projet de loi, le MDN et le Collectif féminisme et démocratie (CFD) ont produit un outil aidant à l'analyser. De plus, le MDN a publié divers documents facilitant une participation citoyenne diversifiée (analyses et propositions à insérer dans un mémoire, dans le formulaire mis en ligne par la CSLE, etc.).

3.1 Des consensus forts, mais qui n'ont pas tous été reconnus

Une analyse des 515 interventions orales et écrites présentées à la Commission spéciale sur la loi électorale (soit entre le 24 janvier et le 9 mars 2006)⁷ indique que de nombreux consensus se sont faits autour d'une réforme majeure du mode de scrutin. Le rapport majoritaire du comité citoyen⁸ a reconnu la plupart de ces consensus,

ce que n'a pas toujours fait le rapport des parlementaires de la CSLE.

Il demeure que, pour la quatrième fois depuis 2003, la population a affirmé qu'il était nécessaire de changer le mode de scrutin. En effet, **86 % des interventions faites devant la CSLE ont rejeté le statu quo et ont demandé d'améliorer l'avant-projet de loi.**

Des consensus forts ...

Pour un respect de la volonté populaire et du pluralisme politique

Parmi les interventions composant ce 86 %, soulignons que 97 % de celles portant sur les modalités éventuelles d'un mode de scrutin mixte ont refusé que les districts prévus par l'avant-projet de loi servent de base pour la compensation. L'avant-projet proposait effectivement une division territoriale en 24 à 27 districts comptant en moyenne 3 sièges de circonscription et 2 sièges de compensation.

De ces dernières interventions, 82 % soutenaient qu'il fallait refléter la volonté populaire exprimée à l'échelle du Québec, donc opter pour une compensation nationale. Cette solution a aussi obtenu le plus d'appuis dans chacune des régions visitées par la CSLE.

... mais qui n'ont pas tous été reconnus

Le comité citoyen a également proposé une compensation nationale, mais a précisé qu'elle devrait s'accompagner d'une redistribution basée sur les régions administratives. Quant aux parlementaires de la CSLE, ils n'ont pas pris position sur la compensation. Ils souhaitent toutefois que le poids politique des régions soit maintenu et que la redistribution des sièges de compensation soit faite à partir des régions administratives.

Deux votes et un ratio minimal

Autre consensus important : 96 % des interventions traitant du modèle mixte ont demandé qu'un tel modèle comporte deux votes, plutôt qu'un seul, comme le prévoyait l'avant-projet de loi. De plus, 69 % des interventions portant sur un modèle mixte compensatoire ont précisé qu'au moins 40 % des sièges devraient être distribués proportionnellement, le ratio proposé dans l'avant-projet de loi (60-40) étant considéré comme un strict minimum.

Le comité citoyen a fait les mêmes recommandations. Par contre, le rapport des parlementaires n'aborde pas du tout ces questions.

Un seuil minimal qui ne fait pas obstacle au pluralisme politique

En prévoyant une compensation régionale avec peu de sièges de compensation par district (2 sièges de compensation pour 3 sièges au scrutin majoritaire), l'avant-projet de loi supposait un seuil implicite de 15 % dans la grande majorité des cas. Les inconvénients d'un seuil de représentation aussi élevé se révèlent par divers commentaires : demandes d'améliorer la proportionnalité, d'agrandir les territoires de compensation, de créer un nombre significatif de sièges de compensation, etc.

Le comité citoyen s'est dit en faveur d'un seuil de représentation de 5 %. Les parlementaires n'ont avancé aucun chiffre précis quant à ce seuil, mais ont mentionné que, en cas de compensation régionale, celui-ci ne devrait pas être élevé au point de nuire au pluralisme politique.

Des consensus forts ...

... mais qui n'ont pas tous été reconnus

Listes et double candidature

La question de la double candidature, qui était envisagée dans l'avant-projet de loi, a suscité peu de réactions directes dans les interventions. Par contre, on a beaucoup insisté sur l'importance des listes pour obtenir une juste représentation des femmes et de la diversité ethnoculturelle, ce qui pourrait correspondre à un appui à la double candidature.

Le rapport du comité citoyen propose que la double candidature soit permise, tandis que les parlementaires ne se prononcent pas.

Pour une meilleure représentation des femmes et de la diversité ethnoculturelle

L'avant-projet de loi ne prévoyait aucun mécanisme pour équilibrer les listes de candidatures des partis. Par contre, il proposait l'adoption de deux mesures incitatives de nature financière afin de favoriser une représentation équitable des femmes et de la diversité ethnoculturelle. Pour bénéficier de la première mesure, les partis devraient présenter au moins 30 % de candidates. Pour bénéficier de la seconde, ils devraient présenter 10 % de candidatures issues de la diversité ethnoculturelle. Les bonifications proposées augmenteraient par paliers pour plafonner quand les candidatures d'un parti seraient composées de 50 % de femmes et de 20 % de personnes de la diversité ethnoculturelle⁹. Voici les mesures incitatives suggérées dans l'avant-projet :

- 1-Augmenter l'allocation annuelle des partis¹⁰;
- 2-Augmenter le remboursement des dépenses électorales¹¹ des personnes élues ou ayant obtenu au moins 15 % des suffrages.

Des personnes et organismes s'étant prononcés sur ce sujet, 72 % ont recommandé l'adoption de mesures favorisant une représentation égale des femmes et des hommes; 65 % ont appuyé des mesures favorisant une juste représentation de la diversité ethnoculturelle. Par ailleurs, quand on était favorable aux mesures incitatives, on a demandé dans les trois quarts des cas que celles prévues par l'avant-projet de loi soient renforcées.

Les modifications suggérées allaient des mécanismes pour équilibrer les listes (alternance femmes-hommes) aux bonifications financières basées sur les résultats (le nombre de personnes élues) plutôt que sur les efforts (le nombre de candidatures).

Le comité citoyen a également recommandé des incitatifs financiers bonifiés en fonction des résultats. Il a toutefois suggéré que les règles d'alternance ou de positionnement sur les listes soient laissées à la discrétion des partis.

Sans atteindre l'unanimité sur ce sujet, les parlementaires ont formulé sensiblement les mêmes recommandations que le comité citoyen. Pour eux, les mesures incitatives devraient toutefois se limiter à une majoration de l'allocation annuelle versée aux partis. Ils ont rejeté toutes les mesures favorisant la diversité ethnoculturelle, jugeant qu'il manquait encore une définition de cette diversité permettant d'appliquer de telles mesures.

Comme on peut le voir, les réticences politiques sont fortes, et elles se refléteront dans les questions soumises par le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques au DGEQ. Cependant, face à l'avant-projet de loi et en

réponse aux questions posées par le ministre, le DGEQ reprendra la plupart des critiques citoyennes formulées lors de la CSLE.

Le rapport du Directeur général des élections du Québec (DGEQ)

Le ministre Pelletier (qui avait succédé au ministre Dupuis comme responsable de la Réforme des institutions démocratiques) n'a pas déposé de projet de loi à la suite des travaux de la CSLE, et ce, malgré les engagements antérieurs de son gouvernement. En décembre 2006, il a plutôt confié au DGEQ le mandat d'analyser les effets de certaines modalités d'un éventuel mode de scrutin mixte compensatoire. Plus précisément, il a demandé au DGEQ d'étudier les effets liés aux éléments suivants¹².

- ✓ « L'attribution des sièges de région calculée sur la base de régions administratives, et non des districts regroupant des circonscriptions contiguës [pour les sièges de liste] ». Le ministre demande également de « considérer que chaque région administrative ait un nombre total de sièges en fonction de son poids démographique ». Pour favoriser cette égalité entre représentation et densité de population, le ministre demande d'évaluer l'option de regrouper certaines régions administratives ou d'en subdiviser d'autres.
- ✓ « L'utilisation de deux votes plutôt qu'un seul. »
- ✓ « Des listes de candidats des partis politiques établies en fonction de l'alternance femmes-hommes. »
- ✓ « L'interdiction de la double candidature. »
- ✓ « L'introduction de mesures financières incitatives s'appliquant aux élus seulement. »
- ✓ « Ne plus envisager de majorer le remboursement des dépenses des candidates et des élus ainsi que des candidats et des élus issus des minorités culturelles. »

Le DGEQ a choisi d'étudier l'impact de ces différentes modalités sur :

- ✓ la proportionnalité des résultats;
- ✓ la représentation des régions;
- ✓ la représentation des tiers partis;
- ✓ la représentation des femmes et de la diversité ethnoculturelle.

Pour effectuer son analyse, le DGEQ a choisi de simuler deux scénarios électoraux fictifs¹³ plutôt que de tirer des conclusions à partir des résultats d'élections antérieures. Il a demandé conseil à trois experts et a confié les simulations statistiques à l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). Il a analysé les mémoires et les avis transmis à la CSLE et s'est également inspiré de l'expérience internationale. Le rapport du DGEQ a été déposé en décembre 2007, mais, un an plus tard, le gouvernement n'y avait toujours pas donné suite.

4.1 Une démarche objective

En faisant de rigoureuses simulations statistiques, en effectuant une recherche exhaustive et en s'appuyant sur des démonstrations mathématiques, le DGEQ s'est assuré de produire un rapport aussi impartial que possible. Pour la première fois, les groupes favorables à la réforme du mode de scrutin disposent d'une démonstration scientifique validant ce qu'ils affirment depuis longtemps.

4.2 Les conclusions qu'on peut tirer du rapport

Bien que le DGEQ ne fasse aucune proposition formelle dans son rapport, ses démonstrations et ses analyses identifient clairement les éléments nécessaires pour qu'un mode de scrutin mixte produise un résultat optimal.

a) Sur le type de compensation et la distribution des sièges

Le DGEQ a étudié les effets de la compensation nationale, de la compensation régionale et de la compensation nationale avec redistribution régionale. En ce qui a trait à la redistribution des sièges proportionnels, il a analysé divers scénarios. Il a étudié la division en 26 districts prévue par l'avant-projet de loi; il a aussi examiné des divisions obtenues en scindant ou en regroupant différemment les régions administratives (pour aboutir à 17, 15 ou 9 ensembles territoriaux); finalement, il s'est penché sur l'hypothèse où le territoire québécois ne serait pas divisé du tout (ce qui revient à considérer une compensation nationale). Pour la division en neuf grands ensembles régionaux, le DGEQ a étudié deux scénarios, dont l'un supposait des régions de population égale et l'autre, des régions de population inégale¹⁴.

Le DGEQ élimine rapidement la formule des 26 districts de l'avant-projet de loi, notamment parce que la compensation ne peut s'effectuer correctement avec seulement 2 sièges. Il mentionne que « la délimitation en 26 districts est celle qui présente le plus de distorsion pour les petits partis, tandis que la carte ne comportant qu'une seule région est celle qui favorise le plus leur représentation¹⁵ ». Il affirme également qu'un « faible nombre de régions favorise le pluralisme politique, et donc la représentation des petits partis¹⁶ ».

Le DGEQ souligne que, sur la scène internationale, 14 des 20 pays ayant un système mixte compensatoire utilisent la compensation nationale. À ce sujet, il fait ce commentaire : « De même, conformément aux écrits spécialisés sur le sujet, les simulations statistiques effectuées par l'Institut de la statistique du Québec montrent que la compensation nationale, et la compensation nationale avec redistribution régionale, fournissent des résultats plus proportionnels que la compensation régionale avec redistribution régionale¹⁷. »

Le DGEQ précise que « si le Québec devait opter pour une compensation régionale ou pour une compensation nationale avec redistribution régionale, une délimitation des régions servant de base au calcul de la compensation devrait être établie¹⁸ ». Le tableau qui suit reprend textuellement les principaux avantages et inconvénients relevés par le DGEQ des trois divisions territoriales hypothétiques examinées. (Nous les avons toutefois numérotés et avons ajouté un résumé. Les propos du DGEQ sont en italique.) Rappelons que ces 3 hypothèses utilisent les territoires des régions administratives, mais en combinant et en subdivisant certaines régions (même dans l'hypothèse de 17 régions).

S'il y a 17 régions¹⁹

S'il y a 15 régions²⁰

S'il y a 9 ensembles régionaux²¹

LES AVANTAGES

- 1) Les territoires de compensation sont plus homogènes en ce qui a trait au nombre de sièges.
- 2) À l'exception de l'Abitibi-Témiscamingue-Nord-du-Québec, toutes les régions comptent au minimum deux sièges de compensation.

- 1) Respect relatif des régions administratives du Québec.
- 2) Respect relatif des communautés naturelles.

- 1) Dans l'ensemble, il y a moins de régions de compensation et elles sont plus homogènes en ce qui a trait au nombre de sièges.
- 2) Aucune région n'obtient qu'un seul siège de compensation et seulement deux régions n'en obtiennent que deux.

- 1) Huit des 17 régions de compensation ne possèdent que deux sièges de compensation.
- 2) La division de Montréal et de la Montérégie pourrait susciter des contestations fondées sur des interprétations différentes des communautés naturelles.
- 3) Les limites des régions administratives sont moins bien respectées que dans la première délimitation (15 régions de compensation).
- 4) La division de Montréal en trois régions de compensation et de la Montérégie en deux régions pourrait défavoriser l'accès des tiers partis à l'Assemblée nationale étant donné que les territoires de compensation sont réduits et que le seuil à atteindre pour qu'un parti ait droit à un premier siège serait plus élevé.

- 1) Hétérogénéité du nombre de sièges de compensation entre les différentes régions de compensation.
- 2) Trois régions n'obtiennent qu'un seul siège de compensation, tandis que cinq autres n'en obtiennent que deux. Cette délimitation ne favorise donc pas le pluralisme politique.
- 3) La région de la Gaspésie se trouve dans une situation particulière [...]. Le parti politique obtenant le deuxième plus haut résultat dans la circonscription de la Gaspésie se verrait vraisemblablement attribuer le siège de compensation régional.

- 3) La population des régions de compensation étant plus élevée et, par conséquent, chacune d'elles comptant plus de sièges de liste, l'effet compensatoire du nouveau mode de scrutin mixte se ferait davantage sentir. Les résultats seraient plus proportionnels et favoriseraient davantage le pluralisme politique.
- 4) Les simulations statistiques réalisées par l'ISQ ont démontré peu de différences entre une compensation nationale, à l'échelle du Québec, et une compensation effectuée sur la base de 9 régions de compensation, au regard du pluralisme politique et de la représentation des petits partis.

LES INCONVÉNIENTS

- 5) Dans les régions de Montréal et de la Montérégie, les résultats électoraux seraient moins proportionnels qu'ils ne le seraient en vertu des deux autres délimitations effectuées.

Note : La compilation des votes de deux circonscriptions de densité si différente (13 000 habitants pour les Îles-de-la-Madeleine versus 83 000 pour la Gaspésie) ferait en sorte qu'un parti aux Îles de la Madeleine n'obtiendrait jamais assez de votes pour se qualifier pour le siège de compensation.

- 1) Les territoires de compensation couvrant une plus grande superficie, le sentiment d'appartenance régionale serait sans doute moins fort dans certaines régions et certains regroupements pourraient être remis en cause par les citoyens.
- 2) Plusieurs députés de compensation devraient représenter un vaste territoire, avec les difficultés que cela risque de comporter.

EN RÉSUMÉ

9 régions sur 17 (53 %) auraient 1 ou 2 sièges de compensation.

8 régions sur 15 (53 %) auraient 1 ou 2 sièges de compensation.

2 régions sur 9 (22 %) auraient 1 ou 2 sièges de compensation.

En plus de comporter plus d'inconvénients que les autres, la division en 17 régions créerait des territoires dont certains seraient plus petits que les districts proposés dans l'avant-projet. À ce sujet, le DGEQ écrit : « La proportionnalité des

résultats et le pluralisme politique, deux des principaux objectifs de la réforme du mode de scrutin, pourraient devenir l'apanage de deux ou trois régions du Québec seulement²². »

b) Sur le seuil de représentation

Selon le DGEQ, le type de compensation fait varier considérablement le seuil implicite de représentation. Ainsi, celui-ci passerait de 0,8 % dans le cas d'une compensation nationale à 33,3 % dans le cas d'une compensation régionale à 26 districts (telle que proposée dans l'avant-projet de loi). Le DGEQ évalue que le seuil implicite moyen dans le cas d'une compensation utilisant 9 régions démographiquement égales serait de 7,1 %. Qu'il soit implicite (défini mathématiquement) ou stipulé dans la loi électorale, un seuil de représentation élevé constituerait une entrave majeure au pluralisme politique et à la proportionnalité, selon le DGEQ. Les simulations statistiques démontrent qu'un seuil de 5 % produit des distorsions trois fois plus importantes qu'un seuil de 2 %.

c) Sur le nombre de votes

Les simulations statistiques du DGEQ démontrent que l'utilisation de deux votes produit des résultats plus proportionnels que le recours au vote unique et qu'elle favorise le pluralisme politique. De plus, le *split voting* avantage les petits partis en leur permettant de dépasser le seuil de représentation. Selon la compilation effectuée par le DGEQ, des 216 mémoires présentés à la CSLE qui abordent la question du nombre de votes, 209 sont en faveur de l'utilisation de 2 votes.

d) Sur la double candidature

Le ministre avait chargé le DGEQ d'étudier un scénario où la double candidature était interdite. Cependant, ce dernier présente la double candidature permise comme étant la plus courante dans les systèmes mixtes à l'échelle internationale. Le DGEQ ajoute qu'elle favorise le pluralisme politique.

e) Sur la question des listes

Le DGEQ rapporte que peu d'interventions à la CSLE ont traité de façon spécifique des caractéristiques des listes de partis. Parmi les mémoires qui ont abordé le sujet, il en a recensé « 31 qui présentaient un argumentaire favorable aux listes fermées et 11 qui préconisaient des listes ouvertes. Toutefois, sans indiquer directement une préférence parmi les deux types de listes, plus de 150 intervenantes et intervenants ont proposé des modalités que l'on associe habituellement aux listes fermées²³. »

Le DGEQ présente la liste flexible comme une solution de rechange. Ce type de liste offre le choix d'appuyer l'équipe d'un parti ou de voter pour une personne en particulier. (Elle a été proposée par la Commission Jenkins au Parlement britannique en 1998 et a été recommandée par la Commission du droit du Canada.) Cependant, le DGEQ termine la section sur les listes en rappelant que, à l'échelle internationale, la liste fermée est utilisée deux fois plus souvent que la liste ouverte. Il ajoute ceci : « Aux yeux de plusieurs, les listes fermées offrent l'avantage de permettre une alternance entre les candidatures féminines et masculines, [et] de placer des candidats issus des minorités ou provenant des régions en position favorable²⁴. »

f) Sur la méthode de calcul

Au sujet des méthodes de calcul, le DGEQ écrit ceci : « Le choix d'une méthode de calcul est lié aux résultats que souhaitent obtenir les architectes d'un système électoral. S'ils privilégient la proportionnalité des résultats et la pluralité politique, ils opteront pour la méthode Hare ou Sainte-Laguë [ces deux méthodes sont similaires]. S'ils cherchent plutôt à donner avantage aux grands partis tout en accordant moins d'importance à la proportionnalité des résultats, ils préféreront la méthode D'Hondt. S'ils souhaitent, enfin, se doter d'une formule de compromis, ils choisiront la méthode Droop. Dans l'élaboration d'un système électoral, ce choix prend un caractère éminemment politique²⁵. »

Le tableau suivant permet de constater l'effet des différentes méthodes de calcul sur le nombre final de sièges qu'obtiendraient deux partis, dont l'un aurait recueilli beaucoup plus de votes que l'autre.

Résultats par parti politique Élection simulée par l'ISQ pour le DGEQ²⁶	Parti A	Parti E
Volonté populaire (selon le résultat du vote de liste)	33 %	6 %
Nombre de sièges de circonscriptions remportées	40	0
Nombre de sièges nécessaires pour refléter la volonté populaire (% de voix obtenus par le vote de liste)	42	8
Nombre total de sièges occupés par le parti selon la méthode de calcul appliquée :		
Si méthode D'Hondt	47	3
Si méthode Droop	48	4
Si méthode Hare	45	9

Dans cet exemple, on peut voir que la méthode D'Hondt provoque une surreprésentation du parti A et une sous-représentation du parti E. Le parti E souffrirait particulièrement de l'application de la méthode D'Hondt, puisqu'il ne recevrait que trois des huit sièges auxquels il serait en droit de s'attendre si l'on assurait la proportionnalité intégrale des résultats.

g) Sur l'alternance femmes-hommes sur les listes

Selon les simulations statistiques de l'ISQ, sans appliquer l'alternance femmes-hommes aux listes servant à la compensation, des femmes occuperaient entre 34 % et 35,1 % des sièges de l'Assemblée nationale. Avec cette alternance, elles en occuperaient entre 38,7 % et 41,5 %. De toute évidence, l'alternance a un effet favorable sur la représentation des femmes. Cependant, comme les chiffres précédents le démontrent, elle ne suffit pas pour garantir l'atteinte de l'égalité et la correction totale des effets du scrutin majoritaire. En effet, l'ISQ situe la proportion de femmes élues au niveau des circonscriptions à 32,5 % à 35,1 %, ce qui réduit les effets globaux de l'alternance. Le ratio des sièges de compensation et la double candidature permise deviennent donc des facteurs importants²⁷.

h) Sur les mesures corrigeant la sous-représentation des femmes

De son examen de l'expérience internationale, le DGEQ tire le constat suivant : « Il importe toutefois de souligner que dans le cas de nombreux États qui surclassent le Québec [quant à la représentation des femmes], les pourcentages ne

résultent pas d'une progression naturelle, mais plutôt de changements radicaux apportés au processus électoral et au système politique, au regard desquels la représentation des femmes a fait l'objet de mesures particulières²⁸. »

Le DGEQ a évalué le coût combiné des mesures incluses dans l'avant-projet de loi (majorations du remboursement des dépenses

électorales et de l'allocation annuelle aux partis en fonction du nombre de candidates présentées). À la demande du ministre Pelletier, il a également estimé le coût de la seule augmentation de l'allocation financière accordée aux partis, mais cette fois, en fonction du nombre de femmes qu'ils font élire.

Le DGEQ a évalué le coût de ces mesures en appliquant celles-ci aux deux scénarios électoraux étudiés dans son rapport. Selon lui, sur un cycle de quatre ans, le coût des deux mesures incluses dans l'avant-projet de loi serait de l'ordre de 1,5 million de dollars. Quant à la majoration de l'allocation annuelle aux partis, elle occasionnerait une dépense d'environ 800 000 \$²⁹.

De façon générale, le DGEQ présente les mesures incitatives basées sur le nombre d'élues comme offrant plus d'avantages que celles qui se basent sur le nombre de candidates³⁰.

i) Sur les mesures corrigeant la sous-représentation de la diversité ethnoculturelle

Le DGEQ note que, des mémoires présentés à la CSLE où l'on se prononçait sur la question, les trois quarts appuyaient l'adoption de mesures incitant à augmenter la représentation des communautés culturelles. L'ISQ n'a pas fait de simulation statistique à ce sujet, ce que le DGEQ explique par l'absence d'une définition des minorités ethnoculturelles qui fasse l'unanimité.

Le DGEQ suggère cependant d'utiliser la définition proposée par le Conseil des relations interculturelles, qui « considère que les catégories sociales

devant faire l'objet d'une plus grande représentativité à l'Assemblée nationale sont celles constituées d'immigrants, c'est-à-dire les personnes nées à l'étranger, et des minorités visibles, c'est-à-dire les personnes identifiées en vertu de la Loi sur l'équité en matière d'emploi³¹ ». Le DGEQ a quand même chiffré les dépenses qu'engendrerait une bonification de l'allocation financière aux partis présentant des candidatures³² de personnes issues de la diversité ethnoculturelle. Ses données indiquent qu'elles représenteraient en moyenne seulement 37 % du coût de mesures similaires pour les femmes.

Encore une fois, le DGEQ considère plus avantageuses les mesures incitatives basées sur le nombre de personnes élues que celles basées sur le nombre de candidatures³³.

4.3 Le rapport du DGEQ en résumé

En présentant les résultats obtenus selon les différentes modalités d'un mode de scrutin mixte, le rapport du DGEQ fait ressortir celles qui sont susceptibles de donner les meilleurs résultats. Selon l'analyse qu'en a faite le MDN, ces démonstrations représentent pratiquement des « suggestions ». Ainsi, les meilleurs résultats seraient atteints si le législateur faisait les choix suivants au moment d'instaurer un modèle mixte :

- ▶ Un scrutin mixte à compensation nationale avec une redistribution régionale effectuée sur la base de neuf territoires (chacun d'eux étant constitué de régions administratives regroupées ou subdivisées afin de compter sensiblement le même nombre d'électrices et d'électeurs).
- ▶ Deux votes plutôt qu'un seul
- ▶ L'utilisation de listes fermées
- ▶ La double candidature permise
- ▶ L'alternance femmes-hommes sur les listes
- ▶ L'utilisation de la méthode de calcul Hare
- ▶ Un seuil de représentation se situant entre 2 et 5 %
- ▶ La mise en place d'un seul type de mesure financière incitative pour accroître la représentation des femmes et de la diversité ethnoculturelle (moyennant une définition claire de cette expression) : la majoration de l'allocation annuelle accordée aux partis en fonction du nombre de personnes élues.

4.4 Un moyen de pression sur le gouvernement

Le MDN conclut que les diverses démonstrations effectuées dans le rapport du DGEQ permettent d'exercer de plus grandes pressions sur le gouvernement et sur l'Assemblée nationale. Ce rapport s'appuie sur des modèles théoriques et des simulations statistiques qu'on peut difficilement accuser de partisanerie. Il peut donc être très utile pour sensibiliser tous les partis politiques aux choix à faire pour mettre en place un nouveau mode de scrutin. Il faut exiger de tout gouvernement qu'il donne suite au rapport de cette institution respectée qu'est le Directeur général des élections du Québec.

Rappelons que les critères qu'il utilise pour mesurer les effets des diverses modalités sont très près de ceux retenus par le MDN, et qu'il dégage des audiences de la CSLE les mêmes consensus que ceux que relève le MDN.

La mobilisation se poursuit

En **2007**, pendant que le DGEQ effectuait ses travaux, une vaste pétition a été lancée par le MDN, l'ARDD, le CFD et le MDCQ. **Plus de 20 000 signatures** ont été recueillies, provenant de personnes et d'organismes d'horizons divers qui réclamaient l'adoption d'un nouveau mode de scrutin véritablement proportionnel. Cette pétition constitue un événement sans précédent dans l'histoire de la réforme du mode de scrutin québécois, tant par son ampleur que par sa diversité. En effet, des signataires provenant de toutes les régions du Québec ont ajouté leur voix à celle de personnalités publiques provenant des milieux culturel, social, politique, féministe, syndical, rural, etc. Le 17 novembre 2007, la pétition a été déposée à l'Assemblée nationale par les députés Daniel Turp, du Parti Québécois, et Sébastien Proulx, de l'Action démocratique du Québec.

Et maintenant ?

L'avant-projet de loi de 2004 constituait le premier acte législatif visant à changer le mode de scrutin québécois. Ce gain, comme chacun des acquis des dernières années, est en grande partie attribuable à la mobilisation citoyenne. C'est grâce à la contribution d'organismes, de citoyennes et de citoyens que les lacunes de l'avant-projet de loi ont été mises au jour durant la CSLE. Le rapport du DGEQ n'aurait pas eu la même portée sans les interventions citoyennes faites ces dernières années. Il faut donc poursuivre la mobilisation, intéresser toujours plus de gens à la question et maintenir la pression sur les politiciennes et politiciens afin qu'un projet de loi soit bientôt déposé et que la réforme du mode de scrutin devienne une réalité.

5.1 Maintenir la pression sur les partis politiques et sur les parlementaires

Les partis politiques présents à l'Assemblée nationale ont fait des déclarations en faveur d'une réforme du mode de scrutin à plusieurs reprises.

En 2003, à la veille des élections provinciales, le MDN a sollicité des engagements en faveur d'une réforme du mode de scrutin. Près de 175 candidates et candidats, tous partis confondus, ont répondu favorablement à la demande de l'organisme, mais la réforme ne s'est pas réalisée. Pour les parlementaires et certains médias, la soi-disant complexité du dossier sert régulièrement de prétexte à l'inaction politique. Pourtant, dans les pays qui ont déjà réformé leur mode de scrutin, les citoyens et citoyennes ont réussi à comprendre de quoi il en retournait. On voit mal pourquoi les Québécoises et les Québécois n'en seraient pas capables.

« Nous procéderons à la réforme du mode de scrutin [...]. Nous nous étions engagés à proposer un nouveau mode de scrutin incluant des modalités de proportionnelle et qui permettrait ainsi à l'Assemblée nationale de mieux refléter la volonté exprimée par nos concitoyens lors des élections. Dans la foulée de nos engagements, nous mènerons à terme cette réforme fondamentale pour l'avenir de la démocratie québécoise. » **Jean Charest**, premier ministre du Québec. Discours inaugural prononcé le 14 mars 2006 devant l'Assemblée nationale. (M. Charest réitérait alors un engagement pris lors du discours inaugural de 2003.)

« Au Québec, il y a une diversité politique qui doit être mise en valeur. Il faut une meilleure représentation des partis politiques, et ce, afin d'avoir un portrait moderne et représentatif de notre société. [...] C'est dans cette perspective [...] que l'introduction d'une composante proportionnelle permettrait une meilleure représentation de l'électorat. » **Marc Picard**, député de l'Action démocratique du Québec, s'adressant à la Commission Spéciale sur la Loi électorale le 9 mars 2006.

« Je crois que nous allons vivre la dernière élection dans le mode de scrutin actuel, c'est-à-dire sans aucun élément de proportionnelle. Qu'est-ce que ce sera techniquement ? Je ne le sais pas. Mais il y aura des éléments de proportionnelle selon moi à la prochaine élection. » **Bernard Landry** en entrevue à *C'est bien meilleur le matin*, Radio-Canada, le 18 mars 2003.

Un autre prétexte invoqué serait qu'un changement de système risquerait de créer des gouvernements plus instables. Pourtant, l'expérience internationale démontre que cette crainte n'est pas fondée. La plupart des pays utilisant l'une des formes de scrutin proportionnel ne souffrent pas davantage d'instabilité gouvernementale que les pays utilisant le mode de scrutin majoritaire. Un sondage³⁴ fait en 2005 a montré que 60 % des Québécoises et Québécois préféreraient un gouvernement minoritaire obligé de négocier avec d'autres partis politiques à un gouvernement majoritaire. Par ailleurs, le mode de scrutin proportionnel ou mixte incite les partis à former des coalitions, donc à s'entendre formellement sur un programme de gouvernement. Dans les faits, de telles coalitions se trouvent dans une position bien plus forte que celle des gouvernements minoritaires ou fausement majoritaires, car ceux-ci assoient leur pouvoir sur un nombre moins élevé de voix que n'en réunissent les coalitions.

Il faut connaître ces arguments pour les combattre, mais ils ne doivent pas nous empêcher de maintenir la pression sur les partis politiques. Pour ce faire, on peut intervenir auprès de nos députées et députés des différentes instances des partis ou des médias. Peu importe la méthode retenue, l'important est de rappeler continuellement aux partis politiques leurs engagements passés et de les presser de passer à l'action.

Lorsqu'un projet de loi sera déposé, il faudra poursuivre le travail auprès des députées et des députés afin qu'une loi satisfaisante soit adoptée par l'Assemblée nationale.

5.2 Se préparer pour le dépôt du projet de loi

Se préparer pour le dépôt du projet de loi, c'est continuer à informer et à former le plus grand nombre de personnes possible afin que toutes et tous comprennent les enjeux de ce tournant historique et soient suffisamment outillés pour s'exprimer chaque fois que l'occasion se présente. Pour que la réforme du mode de scrutin demeure un sujet d'actualité, il faudra que l'appui populaire s'élargisse et se fasse entendre.

C'est cette mobilisation qui a conduit aux gains obtenus depuis 2001. Plus l'on débattrait de la question, plus forte sera la pression pour que la réforme soit mise en place, et qu'elle soit conforme aux attentes et besoins de la population. C'est pourquoi le MDN poursuivra son travail de mobilisation, d'information et de d'éducation en mettant l'accent sur les éléments à surveiller pour qu'un mode de scrutin atteigne des objectifs démocratiques.

Se préparer pour le dépôt du projet de loi, cela veut surtout dire être prêt à l'analyser et à le critiquer dès qu'il sera rendu public. Il faudra s'assurer que le projet de loi s'appuie sur nos principes de démocratie et d'égalité, et qu'il annonce une véritable réforme. Il faudra qu'il tienne compte des démonstrations du DGEQ et des consensus qui se sont formés lors de la Commission spéciale sur la loi électorale.

Et comment évaluer un mode de scrutin, au juste ? Nous vous proposons de vous servir des deux feuillets insérés au centre de ce cahier. En vous reportant d'un feuillet à l'autre, vous pourrez voir si un modèle donné répond à vos attentes.

Le premier feuillet met en valeur les différences entre divers modes de scrutin. Il vous permettra d'identifier les résultats que vous souhaitez obtenir d'une réforme. Le second vous permettra de faire votre propre analyse de tout mode de scrutin qu'on pourrait vous présenter.

Ces deux documents pourront aussi vous servir d'aide-mémoire. Ils vous seront très utiles lorsqu'un nouveau mode de scrutin sera proposé.

5.3 Maintenir le sujet dans l'actualité

En plus d'intervenir de façon ponctuelle (lors de commissions parlementaires, d'États généraux ou de déclarations politiques, par exemple), il faut s'assurer que la réforme demeure en tout temps un sujet d'actualité. Pour maintenir la pression sur les parlementaires et défendre l'intérêt public, il faut sans cesse trouver de nouvelles façons d'inciter les médias à parler des avantages d'une réforme du mode de scrutin. Comment faire ?

Même lorsqu'il n'y a pas de consultations en cours sur la réforme du mode de scrutin, on peut profiter d'occasions touchant indirectement à cette question. Par exemple, on peut intervenir à l'approche d'élections, même partielles, ou à la suite de sondages sur les intentions de vote des Québécoises et Québécois. Autre piste susceptible d'éveiller l'intérêt des médias : dénoncer l'inaction du gouvernement à des moments clés tels que l'anniversaire de la dernière pétition (lancée le 1^{er} avril 2007 et déposée le 14 novembre 2007), celui de la fin des travaux de la CSLE (le 9 mars 2006) ou celui du dépôt du rapport du DGEQ (le 21 décembre 2007).

Les interventions auprès des médias peuvent prendre différentes formes : participation à des lignes ouvertes à la radio, envoi de lettres aux journaux, diffusion de communiqués de presse dans le cas d'une organisation, etc. Les lettres ouvertes n'ont pas besoin d'être longues pour être convaincantes; la plupart des journaux préfèrent au contraire les textes concis³⁵.

Conclusion

La réforme du mode de scrutin québécois fait l'objet d'interventions et de débats publics depuis plus de quarante ans. Cependant, le MDN croit que nous n'avons jamais été si près d'obtenir ce changement. La population n'a jamais manifesté autant d'intérêt pour la réforme et n'a jamais été aussi prête à l'accueillir qu'aujourd'hui. Les 20 000 signatures recueillies pour la pétition de 2007 forment à cet égard un témoignage éloquent.

Entre 2001 et 2007, le sujet n'est jamais totalement tombé dans l'oubli. La mobilisation s'est organisée et renforcée, et les initiatives politiques se sont multipliées. La dernière étape annonçant une réforme du mode de scrutin a été franchie avec le dépôt du rapport du Directeur général des élections du Québec, M. Marcel Blanchet. Ce rapport est un important outil de mobilisation non seulement parce qu'il est impartial, mais aussi parce que plusieurs de ses conclusions rejoignent celles du mouvement pro-réforme. Le 16 juin 2008, alors qu'il venait de clore les audiences sur une nouvelle carte électorale, le DGEQ a répété aux médias qu'une réforme s'imposait. Ainsi Radio-Canada pouvait-elle annoncer : « Marcel Blanchet constate que le mode de scrutin actuel ne permet pas d'assurer une représentation équitable pour tous les citoyens à l'Assemblée nationale. Il [nous] a confié que le système a atteint ses limites et qu'il faut le réformer³⁶. » (Il faut dire que la nécessité de réformer le mode de scrutin avait été soulignée dans les deux tiers des audiences que M. Blanchet venait de tenir.)

Plus que jamais, il faut poursuivre la mobilisation, l'éducation et la sensibilisation. Il faut maintenir la pression sur le gouvernement et les partis politiques pour que le Québec se dote sans tarder d'un mode de scrutin assurant le respect de la volonté populaire et du pluralisme politique, ainsi qu'une juste représentation des femmes et de la diversité ethnoculturelle, tout en reflétant les particularités régionales du Québec.

Le MDN souhaite que ce cahier, ainsi que l'ensemble de ses productions, aide les Québécoises et les Québécois à prendre conscience que, collectivement, nous avons les compétences requises pour juger de ce qui est bon pour la démocratie et pour l'améliorer. Nous avons l'opportunité et la responsabilité de poursuivre le travail amorcé. Il en va du respect du droit à la représentation et du droit de contribuer pleinement à la démocratie.

7 Notes

1. On trouvera un historique et une description détaillée du Mouvement pour une démocratie nouvelle sur Internet : www.democratie-nouvelle.qc.ca.
2. Pour connaître les définitions et les particularités techniques de chacun des modes de scrutin, voir le cahier *Vers un nouveau mode de scrutin : s'informer et comprendre*.
3. La plupart des informations de la section 2 proviennent de : Directeur général des élections du Québec, *Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire : rapport du Directeur général des élections*, Québec, décembre 2007, p. 7 à 12. Ci-après nommé : Rapport du DGEQ.
4. En 1944, le Parti libéral obtient 523 316 votes (39,4 %), mais remporte 40,7 % des sièges. L'Union Nationale obtient 505 661 votes (38 %), mais remporte 52,7 % des sièges et forme le gouvernement. En 1966, le Parti libéral obtient 1 099 435 votes (47,3 %), mais remporte 46,3 % des sièges. L'Union Nationale obtient 948 928 votes (40,8 %), mais remporte 51,9 % des sièges et forme le gouvernement.
5. Un livre vert regroupe des propositions que le gouvernement présente en vue d'une discussion publique.
6. Nous verrons plus loin que plusieurs modalités du mode de scrutin proposé réduisent ses effets compensatoires, ce qui incite à relativiser le terme « compensatoire » tel qu'il est utilisé dans l'avant-projet de loi.
7. Mouvement pour une démocratie nouvelle et Conseil citoyen pour la démocratie Outaouais. *Commission spéciale sur la loi électorale : une forte tendance en faveur d'une réforme majeure du mode de scrutin*, Montréal, avril 2006. (Les échantillons varient selon les sujets.)
8. Le comité citoyen a présenté deux rapports, dont l'un était signé par sept des huit membres et l'autre par un seul membre.
9. Le projet de loi parlait plutôt de « minorités ethnoculturelles » et incluait les anglophones dans cette catégorie.
10. S'ajoutant aux 50 cents par vote déjà versés en vertu de la Loi électorale.
11. S'ajoutant au remboursement de 50 % des dépenses admissibles déjà prévu par la Loi.
12. Toutes ces citations proviennent de deux lettres que le ministre Benoît Pelletier a adressées à M. Marcel Blanchet, Directeur général des élections du Québec. L'une est datée du 21 décembre 2006 et l'autre, du 16 mai 2007.
13. Rapport du DGEQ, p. 164-165. Scénario électoral n° 1 : trois grands partis obtiennent des résultats semblables (32 %, 30 % et 28 % des votes); deux petits partis obtiennent chacun 4 % du vote; et cinq très petits partis se partagent 2 % du vote. Scénario électoral n° 2 : deux grands partis obtiennent des résultats semblables (36 % et 34 %); un parti de taille moyenne recueille 20 % des voix; deux petits partis obtiennent chacun 4 % du vote; et cinq très petits partis se partagent 2 % des voix.
14. Les cartes présentant ces différentes hypothèses sont publiées dans le rapport du DGEQ. (Dans la version Internet, les cartes sont insérées entre les pages 94 et 99. Dans la version imprimée, les cartes se trouvent à la fin du document.)
15. Rapport du DGEQ, p. 32. Rappelons que l'avant-projet de loi prévoyait cinq sièges par district, dont trois sièges de circonscription et deux sièges de compensation.
16. Rapport du DGEQ, p. 32.
17. Rapport du DGEQ, p. 53.
18. Rapport du DGEQ, p. 90.
19. Rapport du DGEQ, p. 96.
20. Rapport du DGEQ, p. 94.
21. Rapport du DGEQ, p. 98. Ces neuf territoires étant démographiquement inégaux.
22. Rapport du DGEQ, p. 89.
23. Rapport du DGEQ, p. 75.
24. Rapport du DGEQ, p. 76.
25. Rapport du DGEQ, p. 57-58.
26. Rapport du DGEQ, Annexe D, Tableau D2, p. 55. Basé sur le scénario électoral n° 2 dans le cas d'une compensation régionale avec redistribution régionale selon 9 grands ensembles régionaux (de population égale). Les données varient selon le type de compensation, mais les principes demeurent les mêmes.
27. Rapport du DGEQ, p. 40.
28. Rapport du DGEQ, p. 195.
29. Rapport du DGEQ, p. 188.
30. Rapport du DGEQ, p. 190.
31. Conseil des relations interculturelles, *Pour une inclusion et une représentation réelle de la diversité ethnoculturelle à l'Assemblée nationale*, mémoire présenté à la Commission spéciale sur la Loi électorale, mai 2006, p. 31.
32. Mesures applicables à compter de 10 % de candidatures de personnes de la diversité ethnoculturelles et plafonnant à 20 % de candidatures.
33. Rapport du DGEQ, p. 190.
34. « Sondage d'une filiale du Conseil pour l'unité canadienne : deux Canadiens sur trois préfèrent un gouvernement minoritaire », *Le Devoir*, 26 octobre 2005, p. A2.
35. Des suggestions d'interventions seront proposées lors des ateliers et présentées sur le site Web du MDN.
36. « Les limites sont atteintes », article publié sur le site Web de Radio-Canada le 16 juin 2008.

Références bibliographiques pour l'ensemble du projet « Préparons l'arrivée du nouveau mode de scrutin »

Castonguay, Alec. « Sondage d'une filiale du Conseil pour l'unité canadienne : deux Canadiens sur trois préfèrent un gouvernement minoritaire », *Le Devoir*, 26 octobre 2005, p. A2.

Charest, Jean. *Allocution du premier ministre du Québec à l'occasion de l'inauguration de la 2^e session de la 37^e législature*, 14 mars 2006, 22 p. (Sur Internet : <http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/salle-de-presse/discours/2006/mars/2006-03-14.shtml>)

Collectif Féminisme et Démocratie. *La politique c'est aussi une affaire de femmes* (cahier d'ateliers), Montréal, octobre 2004.

Collectif Féminisme et Démocratie et Mouvement pour une démocratie nouvelle. *Afin que le nouveau mode de scrutin constitue une réelle avancée pour la démocratie*, Montréal, juin 2005, 16 p. (Sur Internet : <http://www.democratie-nouvelle.qc.ca/documents/democratie-complet.pdf>)

Conseil des relations interculturelles. *Pour une inclusion et une représentation réelle de la diversité ethnoculturelle à l'Assemblée nationale*, mémoire présenté à la Commission spéciale sur la Loi électorale, mai 2006, 37 p. (Sur Internet : <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2006/04/843978.pdf>)

Directeur général des élections du Québec. *Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire : rapport du Directeur général des élections*, Québec, décembre 2007, 395 p. (Sur Internet : <http://www.dgeq.qc.ca/fr/pdf/publications/DGE-6360.pdf> et <http://www.dgeq.qc.ca/fr/pdf/publications/DGE-6360-annexes.pdf>)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Table of Electoral Systems Worldwide*. Consulté le 7 octobre 2008 : <http://www.idea.int/esd/world.cfm>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance et Université de Stockholm. *Global Database of Quotas for Women* (base de données en ligne). Consulté le 7 octobre 2008 : <http://www.quotaproject.org/>

Landry, Bernard. Interview de M. Landry à *C'est bien meilleur le matin*, Radio-Canada, le 18 mars 2003; citée par Jean-Pierre Charbonneau dans une lettre adressée au MDN et datée du 27 mars 2003. (Sur Internet : www.democratie-nouvelle.qc.ca/election2003/Engagement%20de%20Jean-Pierre%20Charbonneau.doc)

MacIvor, Heather. *Système électoral proportionnel ou semi-proportionnel : effets possibles sur la politique canadienne*, document présenté au Comité consultatif d'Élections Canada, Ottawa, 23 avril 1999, 53 p.

Mouvement pour une démocratie nouvelle. *Avis présenté à l'Audience de la Commission sur la représentation électorale*, Montréal, 12 juin 2008, 6 p. (Sur Internet : <http://www.democratie-nouvelle.qc.ca/documents/12%20juin%20Avis%20du%20MDN%20-%20Commission.doc>)

Mouvement pour une démocratie nouvelle. *Bilan de la Commission spéciale sur la loi électorale sur les principaux enjeux du mode de scrutin. Résumé des recommandations des rapports, des positions des partis politiques et rappel des consensus présentés lors des audiences publiques*, Montréal, juin 2006, 8 p. (Sur Internet : http://www.democratie-nouvelle.qc.ca/documents/bilan_CSLE.doc)

Mouvement pour une démocratie nouvelle. *L'avant-projet de loi réformant la Loi électorale nécessite des améliorations significatives pour que l'Assemblée nationale reflète dorénavant le pluralisme social et politique du Québec*, mémoire présenté à la Commission spéciale sur la Loi électorale, Montréal, 16 décembre 2005, 32 p. (Sur Internet : http://www.democratie-nouvelle.qc.ca/documents/MemoireduMDN_CSLE16dec2005)

Mouvement pour une démocratie nouvelle. *Pour que mon vote compte vraiment*, Montréal, août 2002, 8 p. (Sur Internet : <http://www.democratie-nouvelle.qc.ca/documents/Tabloid.pdf>)

Mouvement pour une démocratie nouvelle et Conseil citoyen pour la démocratie Outaouais. *Commission spéciale sur la loi électorale : une forte tendance en faveur d'une réforme majeure du mode de scrutin* (présentation PowerPoint), Montréal, avril 2006, 25 p. (Sur Internet : http://www.democratie-nouvelle.qc.ca/documents/MDN-CCDO_Bilan_CSLE2006.ppt)

Nouvelles de Radio-Canada. « Les limites sont atteintes » (article publié le 16 juin 2008 sur le site Web de Radio-Canada). Consulté le 16 septembre 2008 : <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2008/06/16/002-dge-carte-electorale.shtml>

Picard, Marc. Journal des débats de l'Assemblée nationale, 9 mars 2006. (Sur Internet : <http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature1/DEBATS/journal/csle/060309.htm>)

Rocher, François. « Les déterminants de l'élection fédérale de 1993 », *Politique et Sociétés*, n° 27, hiver 1995. (Sur Internet : http://www.unites.uqam.ca/sqsp/revPolSo/no27/no27_rocher.htm).

Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec. *Le mode de scrutin : votre opinion est fondamentale* (cahier d'information), Québec, novembre 2005, 29 p. (Sur Internet : <http://www.assnat.qc.ca/fra/37Legislature2/commissions/CSLE/caherinfo.htm>)

Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec. *Mandat d'initiative : la réforme du mode de scrutin au Québec* (document de consultation), Québec, octobre 2002, 65 p. (Sur Internet : <http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/rapports/rapci1.html>)

Union interparlementaire. *PARLINE* (base de données en ligne). Consulté le 10 octobre 2008 : <http://www.ipu.org/parline-f/parlinesearch.asp>

Union interparlementaire. *Women in National Parliaments: Situation as of 30 September 2008*. Consulté le 10 octobre 2008 : <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif300908.htm>

Quelques repères

On trouvera une explication de ces termes aux pages indiquées.

Légende :

C1 : renvoi au cahier 1 (*Vers un nouveau mode de scrutin : s'informer et comprendre*)

C2 : renvoi au cahier 2 (*Vers un nouveau mode de scrutin : se préparer et agir ensemble*)

Allocation annuelle accordée aux partis politiques C1 : p. 13 / C2 : p. 6
 Alternance femmes-hommes sur les listes C1 : p. 8 / C2 : p. 11
 Avant-projet de loi C2 : p. 4
 Bonifications financières C2 : p. 6
 Bulletin de vote C1 : p. 11
 Candidature (simple ou double) C1 : p. 12 / C2 : p. 10
 Circonscriptions C1 : p. 5 / C2 : p. 4
 Comité citoyen C2 : p. 5
 Commission des institutions C2 : p. 3
 Compensation (nationale ou régionale) C1 : p. 9 / C2 : p. 8
 Critères d'évaluation d'un mode de scrutin C1 : p. 13 / C2 : p. 2
 CSLE – Commission spéciale sur la loi électorale C2 : p. 4
 DGEQ – Directeur général des élections du Québec C2 : p. 7
 Distorsions C1 : p. 3 / C2 : p. 3
 Districts C2 : p. 4
 Égalité des votes C1 : p. 4
 Élection C1 : p. 2 / C2 : p. 3
 États généraux sur la réforme des institutions démocratiques C2 : p. 3
 Gouvernement de coalition C2 : p. 14
 ISQ – Institut de la statistique du Québec C2 : p. 7
 Liste (fermée, flexible ou ouverte) C1 : p. 8 / C2 : p. 10
 MDN – Mouvement pour une démocratie nouvelle C1 : p. 2 / C2 : p. 2
 Mesures incitatives ou coercitives C1 : p. 13 / C2 : p. 6
 Méthodes de calcul (D'Hondt, Droop ou Hare) C1 : p. 12 / C2 : p. 10
 Modalités du mode de scrutin mixte compensatoire C1 : p. 9 / C2 : p. 7
 Mode de scrutin C1 : p. 3
 Mode de scrutin majoritaire uninominal (à un tour) C1 : p. 5
 Mode de scrutin mixte C1 : p. 8 / C2 : p. 4
 Mode de scrutin mixte compensatoire C1 : p. 9 / C2 : p. 7
 Mode de scrutin mixte parallèle C1 : p. 9
 Mode de scrutin proportionnel C1 : p. 7
 Nombre de votes C1 : p. 10 / C2 : p. 10
 Pétition C2 : p. 12
 Pluralisme politique C1 : p. 6 / C2 : p. 2
 Proportionnelle intégrale (ou nationale) C1 : p. 7 / C2 : p. 8
 Proportionnelle régionale C1 : p. 7
 Ratio de sièges proportionnels C1 : p. 9
 Redistribution des sièges (nationale ou régionale) C1 : p. 9 / C2 : p. 8
 Régions administratives C2 : p. 7
 Remboursement des dépenses électorales C2 : p. 6
 Représentation de la diversité ethnoculturelle C1 : p. 6 / C2 : p. 11
 Représentation des femmes C1 : p. 5 / C2 : p. 11
 Scrutin de liste (liste régionale ou nationale) C1 : p. 8
 Seuil de représentation (implicite ou stipulé) C1 : p. 11 / C2 : p. 10
 Sièges de compensation C1 : p. 9 / C2 : p. 7
 Sous-représentation C1 : p. 13 / C2 : p. 11
 Split voting C2 : p. 10
 Surreprésentation C1 : p. 16 / C2 : p. 11
 Taux de participation C1 : p. 16 / C2 : p. 20
 Tiers partis C1 : p. 4
 Volonté populaire C1 : p. 3
 Vote stratégique C1 : p. 6
 Votes perdus C1 : p. 6 / C2 : p. 20

Les carences du mode de scrutin québécois se manifestent à chaque élection



Les élections générales du 8 décembre 2008 ont encore mis en évidence les lacunes du système actuel.

Elles ont donné lieu au plus **bas taux de participation** (57,3 %) enregistré depuis 1927.

Seulement 1 690 226 personnes ont voté pour des gagnantes ou des gagnants de circonscription : ces votes ont ainsi été respectés. Par contre, 1 549 915 personnes ont appuyé des candidatures défaites : ces votes ont donc été perdus.

Il faut noter que, malgré la chute du taux de participation, le nombre de votes « gagnants » est resté à peu près le même en 2008 qu'en 2007. À l'inverse, les **votes perdus** en 2008 (701 425) équivalent presque au nombre de nouvelles abstentions constatées depuis 2007 (730 477). Devant la certitude de perdre leur vote, peut-on s'étonner qu'autant de personnes ne soient pas allées voter ?

Encore une fois, ces élections ont mené à une **surreprésentation des partis établis**. Le PLQ a obtenu 53 % des sièges, alors qu'il n'a recueilli que 42 % des voix, et le PQ a récolté 41 % des sièges avec 35 % des voix. À eux deux, ces partis bénéficient d'une surreprésentation de 16 %, laquelle se fait **au détriment des tiers partis**. Ainsi, avec 16 % du vote populaire, l'ADQ obtient moins de 6 % des sièges; Québec solidaire occupe moins de 1 % des sièges malgré ses 4 % d'appuis populaires. Quant au Parti vert du Québec, les 70 685 votes qu'il a recueillis ne lui valent aucun siège.

Si les 872 personnes qui ont fait la différence dans la circonscription de Mercier n'étaient pas allées voter, l'Assemblée nationale ne réunirait pas 4, mais 3 partis politiques.

Le mode de scrutin actuel a généré des **distorsions** dans toutes les régions du Québec. De plus, dans la majorité des régions, on assiste à la monopolisation du pouvoir par un parti au mépris d'un vote populaire pourtant diversifié. Ainsi, les populations de Lanaudière, de la Côte-Nord, de Laval et de l'Outaouais sont représentées exclusivement par un parti qui n'a pourtant reçu que 47 % à 56 % des voix. Dans les Laurentides, au Saguenay-Lac-Saint-Jean, en Estrie et en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, la presque totalité des sièges est occupée par un parti qui n'a reçu que 43 % à 51 % des voix. Dans l'ensemble de la région du Bas-Saint-Laurent, la volonté populaire a même été renversée.

La composition de l'Assemblée nationale n'est toujours **pas égalitaire**. Les femmes n'occupent que 29,6 % des sièges (37 députées). Pour sa part, la **diversité ethnoculturelle** demeure gravement sous-représentée (12 personnes élues).

Ces données démontrent que l'Assemblée nationale ne reflète ni le vote exprimé le 8 décembre 2008, ni les valeurs de la population. Baisse du taux de participation, votes perdus, distorsions du vote populaire, exclusion des tiers partis et sous-représentation de grandes parties de la population : ces problèmes se répéteront tant que le système actuel ne sera pas remplacé par un mode de scrutin donnant des résultats proportionnels.

« Préparons l'arrivée du nouveau mode de scrutin » : des ateliers et une rencontre panquébécoise

Convaincu que la réforme du mode de scrutin québécois sera réalisée grâce à la mobilisation des citoyennes et des citoyens, le Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN) a toujours misé sur l'éducation et sur la sensibilisation de la population. Il s'est concentré sur cet objectif depuis sa fondation, en 1999. Il en a résulté une participation toujours plus grande de la population à l'avancement de la réforme du mode de scrutin.

Animé par une vision proactive, le MDN a mis en chantier un vaste projet d'éducation et de sensibilisation, dont le titre, « Préparons l'arrivée du nouveau mode de scrutin », indique bien l'objet et l'objectif.

Composé d'ateliers qui seront donnés un peu partout au Québec, ce projet s'adresse aux personnes et aux organisations qui défendent le droit à la représentation et le droit de contribuer à la démocratie. Les ateliers sauront intéresser tant les personnes ayant déjà amorcé une réflexion sur la réforme du mode de scrutin que celles qui abordent cette question pour la première fois.

Le projet culminera au printemps 2009 par une grande rencontre où les citoyennes et les citoyens des diverses régions pourront mettre en commun leurs analyses et agir ensemble pour obtenir une véritable réforme du mode de scrutin. Les personnes sensibilisées dans le cadre de ce projet sont invitées à rester en contact avec le MDN. Elles pourront ainsi obtenir des renseignements sur l'organisation de la rencontre, ainsi que des informations relatives à l'avancement de la réforme du mode de scrutin.

Le MDN est un organisme d'action communautaire autonome. Non partisan, il réclame l'instauration d'un mode de scrutin atteignant les résultats suivants : respect de la volonté populaire, représentation égale des femmes et des hommes, représentation de la diversité ethnoculturelle québécoise, pluralisme politique et attribution d'une juste place aux régions. Son rôle est d'aider la population à évaluer tout mode de scrutin qu'on pourrait lui proposer en fonction de ces objectifs.

Pour joindre le MDN :

Adresse postale :
CP 49059, CSP PL. Versailles
7275, rue Sherbrooke Est, local 32
Montréal Québec H1N 3T6
info@democratie-nouvelle.qc.ca

www.democratie-nouvelle.qc.ca

Pour obtenir de plus amples informations sur « Préparons l'arrivée du nouveau mode de scrutin », n'hésitez pas à écrire à projet@democratie-nouvelle.qc.ca



Vers un nouveau
mode de scrutin :

SE PRÉPARER ET AGIR ENSEMBLE

est le second cahier d'information et d'analyse produit par le Mouvement pour une démocratie nouvelle dans le cadre du projet « Préparons l'arrivée du nouveau mode de scrutin ».

Il indique où en est rendu la réforme du mode de scrutin au Québec et propose des outils pour la faire progresser. Il vous fera notamment découvrir les résultats qui peuvent être atteints grâce à la mobilisation citoyenne. Il présente les plus récentes analyses de la question, en prêtant une attention particulière au rapport du Directeur général des élections du Québec (2007). Cela vous permettra à votre tour d'analyser tout mode de scrutin qui pourrait vous être proposé.

Le premier cahier, intitulé *Vers un nouveau mode de scrutin : s'informer et comprendre*, présente les informations essentielles à la compréhension des enjeux de la réforme du mode de scrutin québécois, ainsi que le fonctionnement et les effets des scrutins majoritaires, proportionnels et mixtes. Vous y découvrirez les raisons de remplacer le système actuel et apprendrez de quelle façon un mode de scrutin peut produire des résultats véritablement démocratiques.

À la lecture de ces deux cahiers, vous prendrez conscience de vos compétences en ce qui concerne l'exercice de la démocratie et constaterez que l'amélioration de celle-ci passe par une réforme en profondeur du mode de scrutin.

Vers un nouveau mode de scrutin : se préparer et agir ensemble

Vers un nouveau mode de scrutin : se préparer et agir ensemble

Vers un nouveau mode de scrutin : se préparer et agir ensemble