

OSER LA DÉMOCRATIE

Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme électorale

**Par M. Benoit Charette, député du Québec, circonscription de Deux-Montagnes
Au nom de la Coalition Avenir Québec**

**Parlement du Canada
Le 7 octobre 2016**

Mot de M. Benoit Charette

Député de Deux-Montagnes, Coalition Avenir Québec

Porte-parole en matière d'affaires intergouvernementales canadiennes

Porte-parole responsable de la réforme des institutions démocratiques



Distingués membres du Comité spécial sur la réforme électorale,

Un sentiment d'urgence nous anime, ma formation politique et moi, devant le déclin du taux de participation aux élections et le cynisme grandissant dans la population envers la politique. Nous nous sommes longuement penchés sur ce malaise et en sommes venus à des conclusions qui bien que propres au Québec s'appliquent largement à l'échelle fédérale.

Au cœur des travaux et réflexions que nous avons menés sur la question de la représentativité électorale et du nécessaire renouveau démocratique, travaux qui ont culminé à notre Conseil général de 2015, un constat s'impose : le cynisme et la perte de confiance des citoyens envers la politique est notre pire obstacle, notre réel adversaire à tous, nous élus. Le manque de représentativité et les distorsions implicites à notre mode de scrutin actuel se situent, j'en ai l'intime conviction, à la racine de ce mal démocratique qui mine nos institutions. En politique, la représentativité désigne la capacité d'une institution à parler au nom des citoyens. Elle donne la possibilité d'agir pour défendre leurs intérêts et leurs aspirations. Sans la représentativité, nous sommes pieds et poings liés.

Il est vrai que notre système électoral nous a rendu de bons services, qu'il nous a permis de nous rendre jusqu'ici dans un climat de paix démocratique enviable. Or, nous constatons tous malgré cela que l'époque du bipartisme est révolue. Le dernier gouvernement canadien élu avec au moins 50% des voix n'est-il pas celui de M. Brian Mulroney en 1984 ? À l'échelle fédérale et provinciale, nous sommes forcés de revoir notre système électoral à la lumière d'une réalité inédite jusqu'à tout récemment.

Les gouvernements, au Canada comme au Québec, sont désormais formés par des partis qui n'ont reçu l'appui explicite que d'une minorité des électeurs. Le mode de scrutin uninominal à un tour induit des distorsions qui leur permettent néanmoins de gouverner comme s'ils avaient l'appui de la majorité. C'est une illusion. Pire, une majorité des électeurs se trouvent sous-représentés relativement à leur réel poids électoral. Il s'agit à notre avis d'une des principales sources du cynisme pour de nombreux citoyens, qui ont l'impression que leur vote ne sert à rien et qu'ils sont impuissants politiquement.

Je vous présenterai dans les pages qui suivent une perspective toute québécoise sur les enjeux qui vous préoccupent, mais qui je le pense intimement apportera un éclairage pertinent sur vos travaux. En espérant humblement apporter une contribution à l'exercice auquel vous vous prêtez, en mon nom et au nom des collègues de ma formation politique, je vous souhaite de riches et passionnantes réflexions.

Contexte

La CAQ milite pour une réforme en profondeur des institutions démocratiques à l'échelle provinciale québécoise, et notamment pour une réforme électorale. Les travaux que le *Comité spécial sur la réforme électorale* a entamés s'avèrent ainsi significatifs en regard du projet de la Coalition. Il va sans dire qu'une réforme électorale – ou un échec de la réforme – aura subséquemment d'importantes répercussions sur le Québec, et éventuellement sur le projet défendu par notre formation politique. Bien que nous ne croyions pas que les modes de scrutin doivent nécessairement être uniformisés entre les paliers fédéral et provincial, nous sommes d'avis que la mise en œuvre d'une importante réforme électorale à Ottawa constituerait un tremplin pour la réalisation d'une réforme similaire au Québec. De la même façon, l'échec de vos travaux pourrait créer un effet inverse, décourager la classe politique québécoise face à notre capacité à aller de l'avant avec cet ambitieux projet de société, et retarder encore ce qui à notre avis représente un nécessaire renouveau démocratique.

Le consensus québécois

Il y a un fort consensus au Québec pour une réforme du mode de scrutin, malheureusement ignoré par les partis qui ont gouverné le Québec récemment. Rappelons au passage que le Parti Québécois avait inclus une réforme du mode de scrutin dans sa plateforme électorale dès 1976, sans jamais y avoir donné suite, malgré vingt années au pouvoir. En mars 2015, un sondage réalisé par la firme Crop dans le cadre du projet *Making Electoral Democracy Work* démontrait que 70 % des Québécois sont favorables à l'adoption d'un mode de scrutin qui reflète le nombre de votes que les partis ont reçus.

Le déficit démocratique

Bien qu'un renouvellement strictement électoral de nos institutions démocratiques ne saurait régler à lui seul le déficit démocratique qui nous accable ni suffire à redonner la confiance aux Québécois envers la classe politique, il ne fait aucun doute dans l'esprit des membres de la Coalition qu'une réforme du mode de scrutin constitue la pierre angulaire qui nous permettrait de nous engager enfin sur le chemin de la confiance. Les travaux de la Coalition reposent ainsi sur le principe de la représentativité. Nous estimons que le vote exprimé par chaque citoyen devrait être considéré non seulement dans les résultats électoraux, mais dans la représentation politique concrète qui en découle. Le poids démocratique ainsi exprimé par la population pour chaque formation politique devrait, selon nous, être fidèlement représenté au sein du Parlement.

Nous avons la conviction que la négation du principe de représentativité est à la racine d'un mal démocratique plus profond, dont voici succinctement les principaux symptômes :

Une participation électorale à la baisse :

- Depuis une vingtaine d'années, la participation électorale est en déclin au Québec. Elle est passée de 82 % en 1994 à 71 % en 2014 en passant par un creux historique de 57 % en 2008.
- Selon des chercheurs de l'Université Laval, le taux de participation des électeurs de moins de 45 ans a diminué de 30 points de pourcentage entre 1985 et 2008.

Un cynisme ambiant et une perte de confiance envers la classe politique, qui minent la légitimité de l'action politique :

- Selon un sondage de *La Presse* paru en 2010, 85 % des répondants ont affirmé faire peu ou pas du tout confiance aux politiciens.¹
- Dans le *Baromètre des professions de 2015*, les politiciens se retrouvent en avant-dernière position, tout juste devant les vendeurs d'automobiles usagées, parmi les professions en lesquelles les gens ont le moins confiance.²

La baisse de la participation électorale et la perte de confiance ci-démontrées ne découlent pas entièrement de notre processus électoral, évidemment. Mais il apparaît clair qu'une réforme qui insufflerait au sein de nos institutions une plus grande représentativité des voix exprimées constituerait l'étincelle nécessaire à un retour à un intérêt large et partagé des Québécois pour la politique en période électorale et qui ultimement paverait la voie à un retour à la confiance.

L'importance du mode de scrutin

La représentativité, à notre avis, détermine la capacité de l'institution à revendiquer qu'elle puisse s'exprimer « au nom des citoyens ». C'est la représentativité qui implicitement détermine la légitimité d'agir en leur nom, pour défendre leurs intérêts et leurs aspirations. Or, le mode de scrutin actuel au Québec comme au Canada n'est pas fondé sur le principe de représentativité. Il génère presque systématiquement des distorsions dans la représentativité du vote exprimé au sein de l'Assemblée nationale. Entre le nombre de sièges et le pourcentage de votes obtenus par une formation politique, ces distorsions s'avèrent parfois importantes. Regardons les résultats récents :

- En 2014, le Parti Libéral du Québec a obtenu 56 % des sièges de l'Assemblée nationale, tout en obtenant 42 % des votes exprimés.
- En 2012, bien que le Parti Québécois et le Parti Libéral aient obtenu chacun et respectivement moins du tiers des voix exprimées, ils ont bénéficié d'une représentativité en termes de sièges à l'Assemblée de l'ordre de 43 % et de 40 %. Avec 27 % des votes, la CAQ n'avait obtenu que 15 % des sièges.

L'élection québécoise de 1998 illustre avec éloquence le malaise démocratique que nous souhaitons démontrer ici.

- En 1998, le Parti libéral du Québec a obtenu plus de votes que le Parti québécois, dans une proportion de 44 % contre 43 %. C'est pourtant ce dernier qui a formé le gouvernement, un gouvernement majoritaire de surcroît, raflant 61% des sièges.

Comme le montre le tableau suivant, notre mode de scrutin actuel a engendré neuf fausses majorités au cours des 60 dernières années au Québec, soit dans le cas de 9 scrutins sur 16. Cela démontre avec éloquence le caractère systématique des distorsions inscrites dans notre système électoral.

¹ <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201005/07/01-4278043-les-politiciens-ninspirent-pas-confiance.php>

² http://leger360.com/admin/upload/publi_pdf/sofr20150330.pdf

Tableau I : 9 fausses majorités en 16 scrutins

TAUX DE PARTICIPATION		PLQ			PQ			ADQ/CAQ			QS			UN/autres			Total	maj.
ANNÉE	INSCRITS	Sièges	%	votes	Sièges	%	votes	Sièges	%	votes	Sièges	%	votes	Sièges	%	votes	Total	maj.
1956		20	22%	45%										72	77%	52%	93	47
1960		51	54%	51%										43	45%	47%	95	48
1966		50	46%	47%		0%								56	53%	41%	108	54
1970		72	67%	45%	7	6%	23%							29	27%	31%	108	54
1973		102	93%	55%	6	5%	30%							2	0,2%	10%	110	55
1976		26	24%	34%	71	65%	41%							13	12%	24%	110	55
1981		42	34%	46%	80	66%	49%										122	61
1985		99	81%	56%	23	19%	39%										122	61
1989	75%	92	74%	50%	29	23%	40%							4	3%	10%	125	63
1994	82%	47	38%	44%	77	62%	45%	1	0,8%	7%							125	63
1998	78%	48	38%	44%	76	61%	43%	1	0,8%	12%							125	63
2003	70%	76	61%	46%	45	36%	33%	4	3%	18%							125	63
2007	71%	48	38%	33%	36	29%	28%	41	33%	31%							125	63
2008	57%	66	53%	42%	51	41%	35%	7	6%	16%	1	0,8%	4%				125	63
2012	75%	50	40%	31%	54	43%	32%	19	15%	27%	2	1,6%	6%				125	63
2014	71%	70	56%	42%	30	24%	25%	22	18%	23%	3	2,4%	8%				125	63

9	Fausse majorité (moins de 50%)
5	Faible majorité (52-51-55-56-50%)
2	Minoritaire
16	Total
2	Peu de distorsion

Dans certaines régions du Québec, on observe qu'avec moins de 50 % des votes à l'échelle d'une région, un parti peut tout de même faire élire ses députés dans 100 % des circonscriptions de la région, alors que les citoyens expriment un vote majoritairement opposé aux orientations proposées par le parti vainqueur.

Le constat est clair, le mode de scrutin uninominal à un tour ne sert pas le principe de représentativité. Pire, il le trahit, et avec lui le sentiment que les Québécois puissent avoir une influence réelle sur les déterminants de leur avenir collectif.

Pour un mode de scrutin proportionnel mixte avec listes régionales

La CAQ s'engage à réformer le mode de scrutin au Québec et propose à cet égard l'instauration d'un mode de scrutin proportionnel mixte avec listes régionales. Cette réforme s'inscrira à l'intérieur d'une réforme en profondeur des institutions démocratiques, dont les autres aspects ne seront pas discutés à l'intérieur du présent mémoire, mais dont plusieurs propositions ont été entérinées au Conseil général de 2015.

La « proportionnelle mixte » est un système qui introduit un compromis entre le mode uninominal majoritaire et le mode proportionnel pur. Une partie des sièges sont attribués selon le mode de scrutin majoritaire et une autre partie en proportion du nombre de votes obtenus. Dans le cadre de la proposition de la CAQ, les candidats de listes seraient tout de même rattachés à une région. Nous prôtons l'instauration de listes régionales afin que les candidats élus aient tous et directement des obligations envers les citoyens qui les élisent, ce qui n'est pas le cas pour une proportionnelle pure ou pour un système impliquant des listes nationales.

Dans le modèle que nous proposons pour le Québec, sur les 125 sièges de l'Assemblée nationale, 75 seraient occupés par des élus de circonscriptions, comme à l'heure actuelle, tandis que les 50 autres seraient élus après avoir été inscrits sur des listes régionales. Les listes seraient obligatoirement paritaires; les hommes et les femmes devant y être représentés dans une proportion 50-50. Les citoyens seraient appelés à inscrire deux choix sur leur bulletin

de vote : un pour le député de leur circonscription, et un autre pour le parti qu'ils souhaitent porter au pouvoir.

Le mode de scrutin que nous proposons comporte l'avantage de s'assurer d'une représentativité adéquate des régions et nous permettrait par le fait même de tendre à la parité hommes-femmes au sein de l'Assemblée nationale. Un mode de scrutin similaire nous apparaît tout à fait envisageable à l'échelle canadienne.

Les avantages du mode de scrutin proportionnel mixte avec listes régionales

Chaque vote compte.

L'objectif poursuivi par la proposition que nous formulons est double. D'abord, que le vote de chaque citoyen ait un impact direct sur le résultat final de l'élection. Avec la proportionnelle mixte, chaque vote compte. Ensuite, le second objectif consiste à ce que le résultat des votes exprimés se traduit fidèlement dans la représentation et la répartition des sièges à l'Assemblée nationale. À cet égard, aucun autre système qu'un système proportionnel ne parvient aussi efficacement à remplir cet objectif.

Mise en échec du vote stratégique : une assemblée qui représente et défend les convictions réelles des citoyens.

Le changement que nous proposons n'est pas qu'un changement de mode de scrutin, mais plus profondément, un changement du comportement électoral. Les déterminants du vote seront grandement modifiés par un mode de scrutin proportionnel mixte avec listes régionales, puisqu'au-delà du vainqueur de la circonscription elle-même, le citoyen saura que son vote aura un impact à l'échelle régionale. La réflexion de l'électeur se fera moins en fonction de « qui peut gagner » qu'en fonction de « qui est le plus aptes à représenter mes intérêts ». L'un des effets hautement bénéfiques du mode de scrutin que nous proposons est certainement qu'il minimise l'intérêt de l'électeur pour le vote stratégique.

Changement de culture à l'Assemblée nationale

Le changement comportemental induit par le mode de scrutin proportionnel mixte avec listes régionales ne se limite pas à l'électeur, mais influencera également les députés eux-mêmes. Pour le moment, il ne peut y avoir qu'un seul représentant sur un même territoire. Les députés ont chacun un bout de territoire pour lequel ils sont l'unique représentant. Avec la réforme que nous proposons, chaque région sera dotée de plus d'un représentant et vraisemblablement, plus d'un parti sera représenté sur chaque territoire. Des députés de partis adverses seront donc appelés à se mobiliser et à collaborer pour défendre les enjeux régionaux. La logique régionale, ponctuellement, prendra le dessus sur la logique partisane, ce qui ne peut qu'augmenter le degré de collaboration entre les députés en dehors de leurs affiliations partisans. C'est ainsi que la réforme électorale induit un changement de culture au sein de l'Assemblée nationale ou de la Chambre des communes elles-mêmes.

Parité hommes –femmes

Il est démontré au Québec que le nombre de femmes élues est directement tributaire du nombre de femmes qui se portent candidates. Actuellement, pour une moyenne de 30 % de candidates qui se présentent aux élections, les Québécois élisent 30 % de femmes à l'Assemblée nationale. Par l'obligation de déposer des listes de candidats paritaires, nous pouvons affirmer que le système que nous proposons nous amènerait vers une zone paritaire

entre 40 % et 60 % de femmes élues, ce qui constituerait une avancée significative pour la place des femmes en politique.

Un système qui s'inscrit dans les mœurs démocratiques des Québécois

Le mode de scrutin proportionnel mixte avec listes régionales a aussi l'avantage d'être facilement intelligible et de s'inscrire dans les mœurs démocratiques des Québécois et Canadiens. La seule différence consisterait à ce que l'électeur doit effectuer deux choix plutôt qu'un seul, comme c'est le cas actuellement : un choix pour désigner le candidat de son choix pour représenter la circonscription, et un autre pour le parti politique qui le représentera à l'échelle régionale. La simplicité relative à l'instauration de ce mode de scrutin s'avère un argument de poids dans notre décision, en ce sens que nous ne voulons pas déstabiliser ni désorienter les citoyens, mais plutôt renforcer leurs convictions démocratiques. L'intelligibilité du système proposé s'est avérée fondamentale dans le cadre du choix que nous avons fait.

Un système représentatif... et stable.

Nous rejetons l'argument de l'instabilité et de l'incapacité politiques qui pourrait découler du mode de scrutin que nous proposons. D'abord parce que notre proposition repose sur le respect de la volonté explicite des citoyens. On ne saurait prôner la stabilité pour nier la volonté populaire. En somme, à l'instabilité nous opposons la représentativité, une valeur phare qui gouverne nos réflexions.

Mais plus encore, le système que nous proposons a démontré sa viabilité, en Écosse et en Allemagne notamment. Prenons l'exemple de l'Écosse, plus près de ce que nous proposons. Depuis 1999, suite à l'introduction d'un mode de scrutin proportionnel mixte, l'Écosse compose avec des gouvernements minoritaires. Cependant, l'Écosse s'est dotée au même moment d'une loi sur les élections à date fixe qui incluait la nécessité d'obtenir l'approbation des deux tiers de la chambre pour dissoudre le Parlement. Le résultat a été très positif. Lors des élections de 1999, 2003 et 2007, aucun parti n'a réussi à obtenir à lui seul la majorité des voix pour être élu de façon majoritaire. Néanmoins, ces gouvernements ont tous réalisé des mandats de quatre ans. Nous sommes d'avis que le bipartisme est terminé et qu'il faut réformer le système pour embrasser cette réalité et la diversité politique qu'elle implique. Que voulons-nous : un gouvernement majoritaire qui ne reçoit que l'appui de la minorité, ou un gouvernement minoritaire dont les coalitions et collaborations ponctuelles traduisent l'appui de la majorité ? C'est le choix auquel nous faisons face.

Conclusion

Nous sommes conscients que nous vous avons présenté une perspective toute québécoise sur les enjeux qui font l'objet des travaux du Comité. Cela étant dit, nous sommes d'avis que les grands principes, tout autant que le mode de scrutin proposé, puissent s'appliquer à l'échelle canadienne. En ce sens, nos principales recommandations sont à l'effet que :

- Le principe de représentativité doit être placé au cœur de votre réflexion :
 1. Que chaque vote compte.
 2. Que la composition de la Chambre des communes soit le portrait fidèle du vote exprimé.
- Le gouvernement du Canada se dote d'un mode de scrutin proportionnel mixte avec listes régionales, selon une formule qui lui est propre.

Nous sommes cependant d'avis qu'il n'y a aucune obligation à ce que les modes de scrutin fédéral et provinciaux soient harmonisés et, en ce sens, notre espoir est que vous parveniez à mettre en place une réforme électorale ambitieuse et structurante à la lumière des réalités propres à votre palier gouvernemental. Le statu quo serait le pire des scénarios, pour le Québec, pour le Canada et pour la démocratie. À cet égard, vous avez en quelque sorte une obligation de réussite. Nous attendons de vous que vous soyez les instigateurs d'un renouveau démocratique à l'échelle de tout le Canada, dont les répercussions se feront sentir dans toutes les provinces.

Il faut redonner confiance aux Canadiens envers la politique. La pierre angulaire de cette ambition est sans contredit la réforme électorale dont vous êtes les porteurs.

Très chers membres du Comité, à vous d'oser la démocratie!