

# À LA RECHERCHE D'UN MODE DE SCRUTIN MIXTE COMPENSATOIRE POUR LE QUÉBEC

EN BREF

**Louis Massicotte**  
Professeur agrégé  
Département de science politique  
Université de Montréal

**Conception et réalisation**

RM communication design

Secrétariat à la communication gouvernementale

Dépôt légal—Bibliothèque nationale du Québec, 2004

ISBN 2-550-43378-5

© Gouvernement du Québec, 2004

# TABLE DES MATIÈRES

Note préliminaire	5
<b>PREMIÈRE PARTIE LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES</b>	<b>6</b>
LA RÉPARTITION DES SIÈGES	6
Le choix d'un ratio	6
Le niveau de répartition des sièges compensatoires	6
Les méthodes de répartition des sièges compensatoires	8
Le problème des sièges en surnombre	9
Les seuils	9
LE CHOIX DES ÉLECTEURS	10
Un vote ou deux?	10
Faut-il permettre aux électeurs d'indiquer des préférences parmi les candidats de liste?	12
LA DÉSIGNATION ET LE REMPLACEMENT DES ÉLUS	12
Deux classes de députés?	12
Comment choisir les députés qui occuperont les sièges compensatoires?	13
La double candidature, clé des systèmes compensatoires	14
La représentation des femmes dans les parlements	15
Comment remplacer les députés dont les sièges sont devenus vacants en cours de législature?	15

<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	<b>LES SIMULATIONS FONDÉES SUR LES ÉLECTIONS QUÉBÉCOISES DE 1998 ET 2003</b>	17
LA MÉTHODOLOGIE		17
La pondération circonscription-liste		17
Le découpage territorial		17
La méthode de répartition		18
Les techniques de calcul		18
Les autres variables		18
LES RÉSULTATS		18
LES CONSTATS ESSENTIELS		19
Le niveau global de distorsion et la prime majoritaire		19
Les inversions de rang et l'asymétrie des formules		20
Les seuils et les petits partis		22
L'identité des élus de liste		22
<b>TROISIÈME PARTIE</b>	<b>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b>	23
AVANTAGES		23
ARCHITECTURE		23

## Note préliminaire

En juillet 2003, le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, M. Jacques P. Dupuis, confiait au professeur Louis Massicotte, agrégé de science politique de l'Université de Montréal, le mandat suivant : **explorer les modalités possibles d'un mode de scrutin mixte compensatoire adapté aux conditions particulières du Québec**. Il avait alors été entendu de privilégier l'hypothèse de travail mise en avant par le professeur Massicotte et son collègue, le professeur André Blais<sup>1</sup>. Ainsi, dans le document de travail intitulé *À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec*, le professeur Massicotte mène à terme cette réflexion. Le lecteur trouvera dans les pages qui viennent un résumé de ce document. Pour consulter l'ensemble des données qui l'appuient, il faudra s'y reporter.

Dans le présent résumé, l'expression « mode de scrutin mixte compensatoire » se réfère au système électoral prévoyant l'élection au scrutin majoritaire de députés dans des circonscriptions uninominales et l'attribution aux partis de sièges compensatoires, de sorte que le nombre total de sièges obtenu par chaque parti se rapproche du vote populaire recueilli par chacun.

En ce qui a trait au document de travail, la première partie résume ce que l'on peut apprendre de l'expérience des sociétés où existe déjà un mode de scrutin mixte compensatoire. Les expériences allemandes (fédérale et provinciale), néo-zélandaise, écossaise et galloise ont ainsi été privilégiées. Les diverses législations en vigueur constituent une source d'inspiration intéressante, permettant de constater la variété des aménagements possibles en ce qui a trait à toutes les facettes d'un tel système :

le ratio entre sièges de circonscription et sièges de liste, le cadre territorial dans lequel s'effectue la compensation (globale ou régionale), les méthodes de répartition des sièges et les différentes techniques dont elles peuvent s'accompagner, ainsi que les sièges en surnombre.

De plus, dans cette première partie, sont traités les choix que l'électeur peut être appelé à exprimer, plus précisément, la possibilité pour lui non seulement de voter pour un candidat dans une circonscription donnée, mais aussi de voter distinctement pour un parti politique, ainsi que d'exprimer ses préférences en faveur de certains candidats de la liste d'un parti. Finalement, y sont abordées la question de la coexistence des députés de circonscription et des députés de liste au sein d'une même Assemblée, ainsi que la représentation des femmes et le remplacement des élus.

La deuxième partie est consacrée à un programme de simulations visant à faire connaître les résultats qu'auraient produits les différentes modalités possibles, si elles avaient été appliquées aux élections québécoises de 1998 et de 2003.

Enfin, la troisième partie regroupe la conclusion et les recommandations de l'auteur quant aux modalités à retenir.

Le présent résumé a été effectué avec la contribution de M. André Lemelin, de la firme La production de l'espace-temps inc. Le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques assume la responsabilité de la version finale.

1. Louis MASSICOTTE et André BLAIS. « La réforme électorale : profil d'un mode de scrutin mixte approprié au Québec », dans Jean Crête (dir.), *Hommage à Vincent Lemieux. La science politique au Québec. Le dernier des maîtres fondateurs*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, p. 247-269.

## PREMIÈRE PARTIE

### Les expériences étrangères

#### LA RÉPARTITION DES SIÈGES

Dans un système mixte compensatoire, la répartition des sièges constitue une équation complexe dans laquelle entrent en jeu plusieurs variables qui seront examinées tour à tour.

#### Le choix d'un ratio

Le ratio est ce rapport entre le nombre de députés élus dans les circonscriptions et celui que comportent les sièges compensatoires. Un système mixte compensatoire n'exige pas, de façon absolue, un nombre égal de sièges directs et de sièges compensatoires, dits aussi *sièges de liste*. Un ratio de 50/50, ou très proche de celui-ci, est certes utilisé en Allemagne, au niveau fédéral et dans huit Länder, mais dans les autres Länder et pays étudiés, les sièges de liste forment entre 29 % et 43 % du total. Le principe de la compensation est très efficace lorsqu'il s'agit de réduire les distorsions engendrées par le scrutin à la pluralité, pour peu que celles-ci ne prennent pas une ampleur démesurée. On a rarement altéré de façon importante, au fil des ans, le ratio établi initialement — aucun gouvernement, surtout, n'a pris le risque de réduire le nombre total de députés en sabrant exclusivement dans le nombre de sièges de liste, occupés pour la plupart par des députés de l'opposition.

Un ratio plus favorable aux circonscriptions implique une correction peut-être moins complète des distorsions. Plus on descend sous la barre des 40 %, plus augmente la possibilité que les sièges compensatoires ne suffisent pas à corriger les distorsions. Par ailleurs, le choix est conditionné, dans une certaine mesure, par l'existence ou non de subdivisions régionales. Une compensation globale donne au législateur une très grande marge de manœuvre dans la fixation du ratio, puisque, dans ce cas, les sièges compensatoires ne sont rattachés à aucune

région particulière : pour une assemblée de 125 sièges, on peut tout aussi bien choisir 70/25 que 80/45 ou 63/62. Par contre, une compensation régionale réduit l'éventail des ratios possibles, à plus forte raison si les régions sont petites et leur nombre élevé. Si chaque région compte 5 sièges, les seuls ratios possibles sont de 3+2 ou de 4+1.

Plus la proportion de sièges de liste est faible, plus s'accroît la probabilité que le parti le plus fortement élu dans les circonscriptions obtienne des sièges en surnombre et, donc, que le nombre total de sièges soit, finalement, plus élevé que celui qui est prévu par la loi. C'est ce qu'illustre clairement l'examen des 131 élections tenues à la proportionnelle personnalisée, en Allemagne, de 1947 à septembre 2004. Là où les sièges de liste constituent 40 % ou moins du total, et en partie pour cette raison, des sièges en surnombre ont surgi globalement *plus d'une fois sur deux*, contre moins d'une fois sur quatre, là où les sièges compensatoires constituaient une proportion plus élevée du total. Plus le ratio est favorable aux circonscriptions, moins le parti le plus fort a de chance d'obtenir des sièges compensatoires de liste.

#### Le niveau de répartition des sièges compensatoires

Quatre possibilités peuvent se présenter.

1. La *compensation globale* est la formule la plus simple : sont alors mis en regard, pour chaque parti, le nombre de sièges que lui attribuerait un calcul proportionnel, fondé sur son score national, et le nombre total de sièges de circonscription qu'il a effectivement remportés. En soustrayant le second chiffre du premier, on obtient le nombre de sièges compensatoires auxquels le parti a droit. Les députés ainsi élus ne sont rattachés à aucune subdivision territoriale particulière. Dans un système de compensation

- globale, rien n'oblige les partis à produire des listes régionalement équilibrées, mais, en pratique, le simple bon sens politique leur dicte de le faire. La Nouvelle-Zélande et la plupart des Länder ont opté pour une compensation globale.
2. Si l'on désire que les députés de liste soient enracinés dans des territoires plus concrets et plus exigus, la solution consiste à regrouper les circonscriptions uninominales en un certain nombre de régions et à effectuer le calcul compensatoire distinctement au sein de chacune. C'est la *compensation régionale*, solution retenue notamment dans le Land de Bavière, en Écosse et au pays de Galles. Elle était en vigueur aux deux premières élections du Bundestag (1949 et 1953).
  3. Le législateur allemand a choisi, en 1956, d'instaurer une nouvelle technique de répartition, afin de renforcer la proportionnalité du résultat final. *La compensation globale est ainsi suivie d'une redistribution entre les régions des sièges obtenus par les partis*. Cette technique, toujours en vigueur, prévoit **deux répartitions successives**. On distingue d'abord les *sièges répartis entre les partis* à l'échelle du pays tout entier, sur la base du nombre total de secondes voix valides exprimées en faveur de chaque parti ayant franchi le seuil des 5 %. Cette opération est suivie, pour chaque parti, d'une *redistribution entre les listes de Land* des sièges remportés à l'échelle nationale, et ce, sur la base du nombre de secondes voix valides exprimées en faveur du parti de façon à obtenir sa part des sièges décernés à l'échelle nationale. Lors de la seconde opération, ce sont les Länder qui entrent en concurrence pour obtenir leur part des sièges attribués à chaque parti.

4. La *redistribution régionale peut être optionnelle*, c'est-à-dire laissée au choix des partis. Cette variante se retrouve notamment dans le Land de Berlin. Les partis peuvent présenter soit une liste valable pour l'ensemble du territoire, soit plusieurs listes régionales. La répartition des sièges entre les partis s'effectue d'abord pour l'ensemble du territoire, puis les partis *qui le désirent* procèdent à une seconde répartition entre leurs listes régionales. Si un parti veut enraciner ses élus de liste sur un territoire restreint, il peut le faire sans nuire au droit d'un autre parti de présenter une liste nationale.

Les choix en la matière ont donc trois grandes implications. Premièrement, une compensation globale réduit au minimum les écarts entre le pourcentage de votes obtenu par les partis et le nombre de sièges remportés : elle permet donc d'accroître les chances des petits partis d'être représentés au Parlement. En effet, tout le territoire forme alors une seule circonscription aux fins du calcul, ce qui constitue la recette la plus sûre de minimiser les distorsions. En revanche, les distorsions seront plus grandes si la compensation s'effectue régionalement plutôt que globalement, et plus encore si les régions sont nombreuses et petites.

Deuxièmement, la compensation globale réduit la possibilité que surgissent des sièges en surnombre. De tels sièges ont plus de chance de surgir si la compensation s'effectue au sein de régions, et encore plus si les régions sont nombreuses et petites. Plus on multiplie les entités régionales, plus augmente la possibilité que surviennent des dépassements dans certaines d'entre elles, ce qui aura pour effet d'augmenter la représentation de ces régions et le nombre total de députés.

Troisièmement, on peut craindre que l'utilisation d'une liste nationale permette aux dirigeants des partis de peser de tout leur poids dans la désignation des candidats de liste et, éventuellement, d'imposer leurs favoris. Avec la liste nationale, la représentation équitable des diverses parties du territoire est possible, mais elle n'est pas garantie au même degré que la compensation régionale.

### Les méthodes de répartition des sièges compensatoires

De loin la plus répandue, *la méthode allemande* consiste à répartir fictivement la *totalité* des sièges à pourvoir selon les votes obtenus par chaque parti et à soustraire de ce résultat le nombre de sièges de circonscription effectivement remportés par chaque parti. Pour peu que le nombre de sièges compensatoires soit suffisamment élevé, cette opération produit un résultat global proportionnel au vote de chaque parti. Avec cette méthode, il est possible qu'un parti réussisse à décrocher un nombre de sièges de circonscription plus élevé que le nombre total de sièges que lui attribue le calcul proportionnel (sièges en surnombre), ce qui aura pour conséquence d'accroître l'effectif total de l'Assemblée.

*La méthode utilisée en Écosse et au pays de Galles* permet d'éviter une telle augmentation. Le calcul proportionnel, au sein de chaque région, est effectué de façon à

tenir compte, dès le départ, des sièges de circonscription déjà remportés par chaque parti. Le nombre de votes de chaque parti est d'abord divisé par le nombre de sièges de circonscription que celui-ci a remporté, augmenté d'une unité, les sièges régionaux étant attribués jusqu'à concurrence de leur effectif légal. Cette méthode évite que le nombre final de députés soit plus élevé que prévu, mais elle accentue légèrement la prime majoritaire du parti le plus fort au sein de la région, puisque celui-ci est autorisé à conserver le ou les sièges en surnombre qu'il a éventuellement obtenus.

*La méthode des perdants et des surplus*, dont une variante est utilisée en Italie, consiste à additionner, pour chaque parti, les voix obtenues par ses candidats défaits dans les circonscriptions et les voix de majorité<sup>2</sup> remportées par ses élus. À cette assiette de calcul, qui surreprésente les partis les moins forts, on applique l'une des techniques habituelles de répartition proportionnelle. En Allemagne, cette méthode a été abolie partout où elle était en vigueur parce qu'elle produisait des distorsions trop élevées. Elle n'entraîne cependant aucune augmentation de la taille de l'Assemblée.

Quelle que soit la méthode retenue parmi les trois précédentes, il faudra répartir les sièges entre les partis en fonction de l'une des techniques de calcul traditionnelles: la technique de la plus forte moyenne (D'Hondt<sup>3</sup>), la technique de Sainte-Laguë<sup>4</sup> et la technique du plus fort reste<sup>5</sup>. Le choix de l'une ou de l'autre technique importe

2. La différence entre les votes obtenus par l'élu et les votes obtenus par le candidat arrivé en second.

3. La technique **D'Hondt** consiste à diviser successivement par 1, 2, 3, etc., le nombre de votes obtenus par chaque parti et à accorder les sièges à pourvoir aux partis ayant obtenu les quotients les plus élevés.

4. La technique de **Sainte-Laguë** consiste à diviser le nombre de votes obtenus par chaque parti successivement par les nombres impairs (1, 3, 5, 7, etc.), et à accorder les sièges à pourvoir aux partis ayant obtenu les quotients les plus élevés.

5. La technique du **plus fort reste** nécessite d'abord le calcul d'un quotient, obtenu par la division du nombre total de votes exprimés en faveur des partis éligibles par le nombre des sièges à pourvoir. Les votes obtenus par chaque parti sont ensuite divisés par ce quotient. Pour chaque parti, le nombre de sièges obtenus est égal au chiffre entier produit par la division. Si cette opération ne suffit pas à répartir tous les sièges en jeu, les sièges non attribués après division par le quotient vont aux partis qui, à la suite de la division par le quotient, ont les quantités restantes les plus élevées, jusqu'à ce que tous les sièges aient été pourvus.

peu, si le calcul de la répartition des sièges s'effectue à l'échelle provinciale. Par contre, appliquées à des entités régionales plus petites, ces techniques sont susceptibles de produire des résultats un peu différents. La technique D'Hondt avantagera les partis les plus forts, alors que celles de Sainte-Laguë et du plus fort reste donneront lieu à une répartition plus proportionnelle, malgré l'existence de régions. Par ailleurs, la technique du plus fort reste a tendance à avantager les partis les plus faibles, et ce, d'autant plus si les régions sont nombreuses. En Allemagne, au niveau fédéral comme dans les Länder, la technique du plus fort reste a fini par supplanter la technique D'Hondt. La technique de Sainte-Laguë, pour sa part, est en vigueur en Nouvelle-Zélande.

### **Le problème des sièges en surnombre**

Avec la méthode allemande, tel qu'il est mentionné plus haut, il est possible qu'à la fin le nombre de sièges soit plus élevé que prévu et qu'il varie d'une élection à l'autre.

Les sièges en surnombre ne sont pas une rareté. Ainsi, en Allemagne, 11 des 15 élections fédérales tenues depuis 1949 en ont produit, tout comme 41 des 116 élections tenues sous le régime de la proportionnelle personnalisée dans les Länder, de 1947 à septembre 2004. Les sièges en surnombre, surtout si leur apparition entraîne la création concomitante de sièges additionnels pour exprimer la proportionnalité des résultats, créent la possibilité d'une augmentation parfois très substantielle du nombre total de sièges. Dans ce dernier cas, l'obtention par un parti de sièges en surnombre entraîne la création concomitante, au profit des autres partis, de sièges additionnels compensatoires de façon à rétablir la proportionnalité intégrale des résultats. Cette modalité crée la possibilité d'une augmentation encore plus substantielle du nombre total de sièges.

Minuscule autrefois au niveau fédéral, le nombre de sièges en surnombre a grimpé depuis l'incorporation des Länder de l'Est. L'accroissement de l'effectif légal du Bundestag, produit par les sièges en surnombre, n'a cependant jamais excédé 2,4 % et a été en moyenne inférieur à 1 %. En revanche, dans les Länder, la hausse a été parfois nettement plus considérable (jusqu'à 37 % de députés de plus que prévu) en partie en raison des sièges additionnels compensatoires qu'entraînent les sièges en surnombre.

L'analyse des élections étrangères, effectuée dans le cadre de cette étude, a permis de mettre en lumière trois conditions qui favorisent l'apparition de sièges en surnombre : lorsque l'écart est important entre le pourcentage de voix remportées par le parti le plus fort et le pourcentage de sièges de circonscription qu'il a obtenus ; lorsque le ratio circonscription-liste est plus favorable aux premières, et lorsque la compensation s'effectue sur le plan des régions plutôt que globalement. Cette dernière probabilité est d'autant plus forte si les régions ne comportent qu'un petit nombre de sièges.

### **Les seuils**

Instruits par l'expérience de la République de Weimar, les Allemands paraissent avoir été parmi les premiers à imposer un seuil légal et explicite dans le but de freiner l'émiettement de la représentation parlementaire. Le contexte de l'après-guerre et les pressions de l'occupant ont incité les Länder de la zone britannique à exiger l'obtention d'un nombre minimal de votes pour qu'un parti ait droit à des sièges de liste. Cette technique a été utilisée dès les premières élections du Bundestag, en 1949. Depuis, elle s'est répandue dans tous les Länder, le chiffre de 5 % des votes valides s'imposant partout au fil des ans. Pour sa part, la Nouvelle-Zélande a opté pour un seuil de 5 % à l'échelle nationale.

Par ailleurs, aucun seuil légal n'existe en Écosse ni au pays de Galles, où le fractionnement du territoire en régions limite de toute façon les chances des petits partis. Dans certaines sociétés, le seuil peut être levé en faveur des partis qui, sans l'atteindre, réussissent néanmoins à décrocher un ou plusieurs sièges de circonscription.

Les seuils dérogent peut-être à l'idéal proportionnaliste, mais ils sont passablement courants. Un relevé récent permet de constater que, sur 29 pays démocratiques utilisant la proportionnelle au scrutin de liste, pas moins de 19 imposent un seuil quelconque (national ou régional) pour l'obtention de sièges. La Turquie est la plus exigeante (10 %), suivie de la Pologne (7 %). À l'opposé, Israël fixe un seuil de 1,5 % et les Pays-Bas, de 0,67 % seulement.

Les conséquences réelles d'un seuil sont imprévisibles, car on ne peut savoir de quelle façon le vote se répartira lors d'élections futures. Dans certaines sociétés, la règle s'est parfois révélée redoutable, parce qu'un grand nombre de partis ont raté le seuil tout en obtenant un pourcentage important de voix. Ainsi, les suffrages exprimés en faveur de partis exclus du Parlement, en raison d'un seuil de 5 %, ont totalisé environ 20 % du vote aux élections tchécoslovaques de 1990, et ils ont atteint le taux énorme de 49,5 % aux élections russes de 1995. En Turquie, le seuil de 10 % a exclu, en 2002, tous les partis du Parlement, sauf deux, le premier remportant 65,6 % des sièges avec seulement 43,2 % du vote. En Allemagne et en Nouvelle-Zélande, les effets des seuils n'ont pas été aussi considérables, les partis exclus ayant obtenu un nombre de voix souvent minime.

## LE CHOIX DES ÉLECTEURS

### Un vote ou deux ?

Un système mixte compensatoire peut parfaitement fonctionner avec un seul vote exprimé en faveur d'un candidat dans une circonscription et réputé exprimé également en faveur du parti auquel appartient ce candidat. L'attribution des sièges compensatoires est alors effectuée tout simplement sur la base du total des voix exprimées en faveur des candidats de chaque parti. C'est sous cette forme que le système mixte compensatoire a été introduit en Allemagne.

*Il est également possible d'accorder deux votes à chaque électeur* : le premier vote sera exprimé pour l'un des candidats en lice dans la circonscription et le second, en faveur d'une liste de parti. Le premier vote sert à départager les candidats de circonscription, tandis que le second permet de déterminer la répartition globale des sièges entre les partis, ce qui lui confère le plus d'importance. L'électeur pourra, par exemple appuyer le parti de son choix sans pour autant avaliser un candidat qui lui paraît insatisfaisant.

*Lorsque l'électeur dispose de deux votes*, le vote de circonscription n'a d'effet que dans le contexte où il est exprimé. Il est cependant intéressant de totaliser à l'échelle nationale les votes de circonscription remportés par les candidats d'un parti. La comparaison de ce chiffre avec le nombre de votes de parti exprimés dans une circonscription est parfois cité par les analystes comme preuve de la popularité ou de la notoriété d'un politicien (ou de ses contraires). La terminologie officielle désignant les deux votes varie d'un endroit à l'autre. Parfois, les deux votes sont exprimés sur un même bulletin, parfois, sur deux bulletins différents.

La plupart des systèmes mixtes compensatoires ne prévoyaient qu'un seul vote lors de leur introduction, mais la très grande majorité prévoient maintenant deux votes.

Que nous apprennent les expériences étrangères à cet égard?

- *L'existence d'un second vote simplifie la tâche des petites formations politiques.* Si l'électeur dispose d'un second vote qu'il peut exprimer en faveur d'une liste, une petite formation pourra présenter une liste comportant seulement quelques noms et ne présenter dans les circonscriptions que très peu de candidats, voire aucun, puisque ceux-ci n'ont rigoureusement aucune chance d'y être élus. C'est ce facteur qui semble à l'origine de l'introduction successive du second vote dans les Länder, à compter des années 70.
- *Il est difficile d'évaluer le nombre d'électeurs qui partageront leurs allégeances et d'en prévoir les conséquences sur les rapports de force partisans.* Aux élections fédérales allemandes, à compter de 1953, les différences ont d'abord été minimales entre la répartition des premières et secondes voix. Puis, à compter des années 70, les électeurs se sont mis à fractionner leurs allégeances en plus grand nombre. Les bulletins marqués au nom d'un candidat et d'un parti différents (*split ballots*) ont atteint quelque 20 % du total en 1998 et 22 % en 2002. Là où la proportionnelle personnalisée a été plus récemment introduite, les électeurs semblent avoir rapidement pris goût au *split voting*, qui a atteint respectivement 21 % et 19 % en Écosse et au pays de Galles, en 1999, mais qui a pris une ampleur exceptionnelle en Nouvelle-Zélande : 37 % en 1996, 35 % en 1999 et 39 % en 2002.
- Lorsque l'électeur dispose de deux votes, *les grands partis font en général mieux sur le chapitre des premières voix que des secondes, l'inverse étant vrai pour les petits partis.* Ce phénomène est dû en partie au fait que certains petits partis présentent peu ou pas de candidats dans les circonscriptions, tout en présentant une liste.
- *L'existence d'un second vote est associée à des taux plus élevés de bulletins rejetés (en gros, deux fois plus).* Ce phénomène se vérifie de façon rigoureuse.
- *Les deux votes ouvrent la porte à des trocs entre partis,* certains électeurs favorables à un grand parti choisissant de donner leur vote de liste à un petit parti idéologiquement voisin du premier, afin de permettre à celui-ci de franchir le seuil de 5 %. Selon leur calcul, mieux vaut un parlement à trois partis, où l'on est le partenaire dominant dans la coalition gagnante, qu'un parlement à deux partis où l'on siège dans l'opposition.
- *L'existence d'un second vote peut perturber profondément le fonctionnement normal d'un système compensatoire.* C'est ce que laisse voir l'expérience vécue en Italie, aux élections de 2001. Les sièges de liste y sont attribués sur la base du second vote, dont on retranche les voix de majorité des élus des circonscriptions locales, ce qui crée un effet compensateur. L'astuce a consisté, pour le parti de Silvio Berlusconi, à munir la plupart de ses candidats de circonscription d'une étiquette différente de celle utilisée pour ses candidats de liste. L'effet compensateur a été presque annulé et les distorsions ont été plus élevées.

### **Faut-il permettre aux électeurs d'indiquer des préférences parmi les candidats de liste?**

Poser cette question suppose que les électeurs disposent de deux votes et que les sièges compensatoires sont répartis sur la base de listes présentées par les partis politiques. Dès lors, deux voies s'ouvrent. En vertu du système dit de la « liste bloquée », les élus peuvent être désignés dans l'ordre où ils sont inscrits sur la liste. Qui établit l'ordre de priorité sur la liste détermine donc en bonne partie l'identité des élus. Pour contrer cela, on peut avoir recours au *vote préférentiel*, qui permet aux électeurs d'intervertir l'ordre de présentation des candidats sur la liste en exprimant une ou plusieurs préférences en faveur de candidats du parti qu'ils appuient.

Parmi les systèmes mixtes compensatoires examinés, la Bavière est la seule à permettre aux électeurs, en plus de l'élection d'un député de circonscription, d'exprimer une préférence en faveur de l'un des candidats de la liste, selon des modalités assez complexes. En pratique, les électeurs prennent très au sérieux la possibilité qui leur est offerte de rétrograder des candidats moins populaires et de propulser vers le sommet d'autres moins bien placés au départ. Mais on n'en remarque pas moins la tendance des vedettes de chaque parti à obtenir un nombre exorbitant de préférences individuelles. Conséquence des préférences, la concurrence électorale entre les candidats d'un même parti au sein de la région.

Cependant, dans un système compensatoire où la double candidature est largement pratiquée, l'effet des préférences est relatif. En effet, nombre de candidats de liste sont radiés le soir du scrutin du fait de leur élection dans une circonscription, ce qui enlève toute valeur autre que morale aux préférences de liste qu'ils ont pu recueillir.

### **LA DÉSIGNATION ET LE REMPLACEMENT DES ÉLUS**

Deux aspects sont à considérer. D'une part, aux yeux de ceux qui sont habitués à voter pour une personne et à la rencontrer pendant son mandat, la façon dont sont désignées les personnes qui occuperont les sièges compensatoires attribués aux partis est importante. D'autre part, les députés s'inquiètent de voir siéger à leurs côtés des députés élus d'une autre façon qu'eux. Mais peut-on vraiment craindre la création de deux classes de députés, qui se différencient non seulement par leur mode d'élection, mais encore par la nature de leur travail, leur prestige et leurs possibilités de carrière, voire leur rémunération? Les pays qui ont adopté des systèmes mixtes du type compensatoire ont cependant réussi à éviter cet écueil.

#### **Deux classes de députés?**

Les textes sur les systèmes mixtes font rarement état de l'existence de « castes » de parlementaires, d'élus de liste en butte aux railleries des « vrais » députés ou, au contraire, de députés de liste levant le nez sur les minables élus des « mares stagnantes ». À l'inverse, ils soulignent souvent, de façon explicite, l'absence de problème engendré par la coexistence de députés élus selon des modalités distinctes à des niveaux territoriaux différents.

En Allemagne, les électeurs tendent à communiquer aussi bien avec les députés de circonscription qu'avec les députés de liste, l'allégeance partisane du député constituant pour l'électeur le principal facteur qui détermine la priorité du contact. Tout au plus a-t-on pu établir que les députés de liste sont moins enclins que leurs collègues à penser que leurs chances de réélection dépendent de l'obtention de travaux de construction pour leur circonscription et qu'ils sont un peu moins portés à faire partie

de commissions parlementaires traitant d'enjeux locaux. La possibilité qu'un second groupe de députés de liste, élus dans des territoires plus vastes, génère des conflits sérieux et conduise à la remise en question du système ne s'est pas matérialisée.

L'expérience de l'Écosse paraît avoir été plus laborieuse, des députés régionaux tendant à livrer au député de circonscription dûment élu une concurrence déloyale, et des députés de circonscription ayant du mal à accepter qu'un autre député s'active dans « leur » circonscription. Encore là, plusieurs parmi ces derniers admettent néanmoins que l'électeur sort grand gagnant de cette émulation.

Le type de mandat obtenu par le parlementaire n'affecte pas la répartition physique des députés dans l'enceinte parlementaire. Partout, la règle consiste à regrouper les députés d'un même parti. Nulle part on ne rassemble les députés de liste, indépendamment de leur parti. Nulle part non plus la rémunération d'un député n'est fonction du type de mandat parlementaire qu'il obtient, bien que le montant des allocations puisse varier dans certains cas. Quant aux perspectives de carrière, on trouve aussi bien des députés de circonscription que des députés de liste à chaque fonction prestigieuse: chef du gouvernement, ministres, présidents d'assemblée, présidents des groupes parlementaires. En général, cependant, les députés de circonscription prédominent tout simplement parce que le parti le plus fort siège habituellement au gouvernement et que la plupart de ses députés viennent de circonscriptions, l'inverse étant vrai pour les autres partis.

### **Comment choisir les députés qui occuperont les sièges compensatoires?**

Deux solutions sont possibles. On peut attribuer les sièges compensatoires aux candidats défaits de chaque parti qui ont

obtenu les scores les plus élevés dans leur circonscription respective, scores jaugés soit par *le nombre de voix* remportées, soit par *le pourcentage obtenu* des votes exprimés. On peut encore choisir ces députés à partir des listes de candidats déposées par chaque parti avant le scrutin.

*La formule qui consiste à repêcher des candidats de circonscription défaits* est utilisée dans le Bade-Würtemberg depuis 1956. Le candidat arrivé en tête dans une circonscription obtient un « mandat direct ». Sur la base du vote populaire, on détermine ensuite le nombre de sièges compensatoires auxquels chaque parti a droit. Ces sièges sont décernés ensuite aux candidats défaits qui ont eu dans la région le *nombre de voix* (et non le pourcentage de votes) le plus élevé. Une même circonscription peut donc avoir deux, trois ou même quatre députés, ce nombre pouvant varier d'une élection à l'autre.

Dans un tel système, la double candidature est pratiquement exigée, puisqu'une personne ne peut espérer obtenir un siège compensatoire que si elle a fait acte de candidature dans une circonscription. Les sièges compensatoires seront ainsi occupés par des élus qui auront cultivé un enracinement local et obtenu un nombre de voix élevé. De plus, les dirigeants des partis ne peuvent contrôler l'attribution de ces sièges puisque aucune liste n'est utilisée.

*La formule qui consiste à attribuer les sièges compensatoires aux candidats inscrits sur une liste* est utilisée dans presque tous les autres systèmes compensatoires. La liste des candidats inscrits et l'ordre de leur inscription sur la liste sont déterminés par le parti. L'Allemagne tend cependant à réglementer la façon dont sont dressées les listes pour en préserver le caractère démocratique. Les autres pays s'en remettent aux partis pour arrêter la composition de leur liste, aux militants des partis pour

empêcher les dirigeants de manipuler les listes en cachette et aux électeurs pour punir les partis qui recourraient à des procédés vraiment trop autocratiques.

### **La double candidature, clé des systèmes compensatoires**

Le problème des deux classes de députés ne se matérialise pas en Allemagne. Deux raisons contribuent à expliquer cet état de fait. La très grande majorité des députés élus se présentent à la fois dans une circonscription et sur une liste (double candidature). De plus, les fluctuations électorales multiplient le nombre de députés qui ont appartenu *aux deux catégories* durant leur carrière.

Les lois électorales n'interdisent pas la double candidature. Elles prévoient toutes cependant qu'en cas de double succès, l'heureux élu doit occuper obligatoirement le mandat de circonscription qu'il a sollicité. En outre, son nom est rayé automatiquement de la liste et le siège qu'il aurait obtenu va au suivant de la liste non élu. Mais *si la double candidature est permise, elle n'est pas pour autant imposée*.

En théorie, chaque parti peut présenter deux équipes de candidats tout à fait distinctes. En pratique, cependant, les meilleures positions de la liste sont occupées par des personnes également candidates dans des circonscriptions particulières. La double candidature est donc généralisée.

Cette pratique ne découle pas d'une exigence législative, mais d'un simple calcul stratégique rationnel, effectué par les partis et les candidats. Dans un système compensatoire, plus un parti remporte de circonscriptions, *moins il obtiendra de sièges de liste*. Il est donc imprudent, et même dangereux, pour un candidat, de tout miser sur sa seule présence sur une liste, puisque, si son parti balaie les circonscriptions, il pourrait fort bien n'avoir droit à aucun siège de liste. Il

est également imprudent pour un candidat de circonscription de ne pas se doter d'un filet de sécurité par l'entremise de sa présence sur une liste, puisqu'en cas de revers pour le parti, la plupart de ses députés seront élus grâce à la liste. Mieux vaut donc pour un candidat ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier et tenter plutôt sa chance aux deux niveaux, puisqu'on ne peut prévoir plusieurs semaines à l'avance le verdict de l'électorat. Si l'on a tenté soi-même d'appartenir à la deuxième catégorie, il est difficile par la suite de dénigrer celle-ci.

Ainsi, aux plus récentes élections du Bundestag (2002), 35 % des candidats ont eu recours à la double candidature. Chez les grands partis, les seuls ayant en pratique une chance sérieuse de remporter une circonscription, la proportion atteint presque la moitié (47,6 %). La très grande majorité des candidats de circonscription présentés par les partis importants disposaient d'un filet de sécurité grâce à leur présence sur une liste : 83,5 % des candidats de l'Union chrétienne démocrate (CDU), 97 % des candidats du Parti social-démocrate (SPD). Il en a résulté que la très grande majorité des députés élus ont fait acte de candidature dans une circonscription et que le nombre d'élus de liste qui ne l'ont pas fait a été très minoritaire (3,6 % aux plus récentes élections fédérales allemandes et environ 4,5 % dans les Länder considérés globalement).

Cette pratique allemande s'est étendue aux pays qui ont adopté ce système. Le pourcentage d'élus n'ayant *pas* fait acte de candidature dans une circonscription s'est élevé à seulement 8,5 % et 3,3 % respectivement aux élections écossaises et galloises de 2003, ainsi qu'à 5,8 % aux élections néo-zélandaises de 2002.

Les données historiques disponibles laissent voir que la double candidature n'était pas aussi généralisée à l'origine qu'aujourd'hui. Tout se passe comme si cette pratique

résultait d'un apprentissage étalé sur plusieurs élections et que l'on s'était rendu compte à l'expérience qu'elle était nettement préférable.

Autre facteur qui réduit la probabilité de conflit entre députés de circonscription et députés de liste, la possibilité que durant sa carrière le même candidat passe d'une catégorie à l'autre. On peut espérer que les députés y réfléchiront à deux fois avant de dénigrer l'autre catégorie, si la possibilité qu'ils en aient fait partie antérieurement ou qu'ils s'y retrouvent ultérieurement, est élevée. Or, cette probabilité est loin d'être infime. Au Bundestag, 19 % des députés qui ont siégé entre 1949 et 2002 ont détenu tour à tour un siège de circonscription et un siège de liste. Dans les six Länder pour lesquels on a pu établir des données comparables, les proportions vont de 8 % à 24 %. Si l'on ne retient que les 53 députés du Bundestag dont la carrière a duré plus de 10 000 jours, on voit que *plus de la moitié* d'entre eux ont été tour à tour députés de circonscription et députés de liste. Cette possibilité a permis au chancelier Kohl de siéger au Bundestag, malgré des défaites occasionnelles dans sa circonscription, sans que son autorité en soit affectée.

### **La représentation des femmes dans les parlements**

Le pourcentage des femmes siégeant aux parlements élus selon le système mixte compensatoire est élevé. Le Bundestag élu en 2002 en compte 33 %; dans les Länder utilisant le même système, la proportion oscille entre 27 % et 41 %. Les chiffres correspondants pour la Nouvelle-Zélande, l'Écosse et le pays de Galles sont respectivement de 28 %, 39 % et 50 %. La plupart de ces pourcentages sont légèrement supérieurs à celui des élections québécoises de 2003 (30,4 %).

Par ailleurs, l'opinion selon laquelle une compensation globale constitue un préalable absolu à une représentation féminine importante n'est pas confirmée par l'expérience. Dans les six parlements qui comprennent des subdivisions régionales, on compte en moyenne 35,7 % de femmes. Il y en a, en moyenne, 32,3 % dans les dix parlements dont les sièges compensatoires sont répartis globalement. Cependant, dans le seul État qui pratique le repêchage des meilleurs candidats-députés, les femmes ne comptent que pour 22 % du total.

### **Comment remplacer les députés dont les sièges sont devenus vacants en cours de législature?**

Lorsque le scrutin est du type majoritaire (à un ou deux tours), la tenue d'une élection partielle constitue la solution la plus commune au remplacement des députés dont les sièges sont devenus vacants. En régime proportionnel, la technique du « suivant de liste » est le plus souvent retenue.

La situation est plus complexe dans un système mixte. Au Bundestag et dans presque tous les Länder utilisant la proportionnelle personnalisée, l'élu de liste d'un parti est remplacé par le suivant de la liste non élu, à condition, détail révélateur, qu'il soit toujours membre de ce parti, comme le veut l'esprit de la proportionnelle. Un siège de circonscription devenu vacant est également pourvu par le mieux placé des candidats de liste non élus de ce parti, ce qui élimine la nécessité d'une élection partielle. Cette solution a l'avantage de préserver, pour la durée de la législature, les équilibres partisans acquis le soir du scrutin et d'éliminer le coût entraîné par les élections partielles. Elle contribue également à préserver la stabilité gouvernementale lorsque de nombreuses vacances surviennent au sein de la députation d'un parti ou d'une coalition détenant une très faible majorité parlementaire. Enfin, les remplacements peuvent être

effectués sans délai. Par contre, cette solution rend impossible l'entrée au Parlement, en cours de législature, d'un ministre ou d'un chef de parti nouvellement choisi.

Pour leur part, les Länder de Hesse et de Rhénanie-Palatinat utilisent une méthode différente: si un siège (qu'il soit de circonscription ou de liste) devient vacant, il est pourvu par un candidat suppléant du même parti, désigné en même temps que le candidat en titre.

En Nouvelle-Zélande, en Écosse et au pays de Galles, on recourt au suivant de liste pour combler les vacances qui surviennent dans les sièges de liste, mais, pour les circonscriptions, on préfère tenir une élection partielle.

## DEUXIÈME PARTIE

### Les simulations fondées sur les élections québécoises de 1998 et 2003

#### LA MÉTHODOLOGIE

L'analyse des élections étrangères qui précède, fournissant des indications intéressantes, il a été jugé nécessaire de vérifier si celles-ci concordaient avec des simulations effectuées sur le terrain québécois.

Dans le cadre de la présente étude, on a cherché :

- à estimer la répartition des sièges entre les partis en lice aux élections de 1998 et de 2003, si un système mixte compensatoire comportant une pondération globale de 60/40 avait été en vigueur;
- à entrevoir l'impact de diverses variables sur la représentation des partis, sur l'ampleur des distorsions voix-sièges et, éventuellement, sur la création de sièges en surnombre;
- à voir si les formules perpétuaient, réduisaient ou éliminaient l'asymétrie qui caractérise le fonctionnement du mode de scrutin actuel; et
- à voir quels scénarios étaient les plus favorables à la présence de petits partis.

À cette fin, on a procédé à des **simulations**: diverses méthodes et techniques ont été appliqués aux résultats réels des deux plus récentes élections québécoises.

#### La pondération circonscription-liste

Dans le cas des systèmes mixtes compensatoires, les simulations présentent un défi particulier. Le maintien intégral des 125 circonscriptions actuelles, qui nécessitent, pour un ratio de 60/40, l'addition de quelque 80 sièges compensatoires et qui produisent une assemblée nationale de plus de 200 sièges, a paru difficilement envisageable. Personne ne semblait considérer de tels chiffres, à en juger par les

propositions faites au cours des dernières années. Un effectif total de 125 députés a paru refléter le sentiment commun. Il fallait donc travailler sur la base d'un découpage du territoire québécois en un nombre nettement plus restreint de circonscriptions. Or, le découpage en vigueur, depuis les dernières élections fédérales de juin 2004, comporte, pour le Québec, 75 circonscriptions. Ce découpage a été effectué sur la base du recensement de 2001, réalisé par une commission de délimitation indépendante, laquelle a tenu des audiences régionales sur un premier projet. Les inégalités de population entre les circonscriptions y sont minimales, ce découpage étant fortement égalitaire.

Les résultats obtenus par la transposition des résultats de ces 75 circonscriptions donnent, pour les élections de 1998: 47 sièges au PQ, 28 au PLQ et aucun à l'ADQ; et pour 2003: 47 sièges au PLQ, 25 au PQ et 3 à l'ADQ. Cette transposition constitue une donnée invariable et commune à toutes les simulations effectuées. À ces sièges de circonscription seront ajoutés, selon les scénarios, les sièges de liste compensatoires.

Pour la répartition des sièges compensatoires envisagés, il a fallu considérer plusieurs hypothèses fondées sur la combinaison de trois types de variables: des hypothèses de découpage territorial, des méthodes de répartition des sièges et des techniques de calcul.

#### Le découpage territorial

La compensation pourrait être faite à l'échelle provinciale, tout le Québec ne formant qu'une seule circonscription à cette fin. Si l'on envisage une compensation à l'échelle régionale, il devient nécessaire de répartir les circonscriptions uninominales de base entre les régions. Cinq découpages régionaux différents ont été préparés par la réunion, de différentes

façons, des 75 circonscriptions fédérales utilisées. Le territoire québécois a ainsi été subdivisé en 26, 16, 13 et 4 régions, alors qu'avec la compensation provinciale, tout le Québec ne constitue qu'une seule « région ». Ces découpages ont été produits strictement à des fins de calcul. Le ratio 60/40 a été respecté au sein de chaque région : ainsi, une région faisant élire au total 5 députés compte 3 circonscriptions et 2 sièges compensatoires. Il faut noter que les cinq découpages produisent tous un total de 124 sièges, soit 75 sièges de circonscription et 49 sièges compensatoires.

### La méthode de répartition

Trois méthodes de répartition des sièges ont été testées : la compensatoire régionale à l'allemande, la compensatoire provinciale, suivie d'une redistribution entre les régions des sièges obtenus par chaque parti, et, enfin, la compensatoire régionale à l'écosaise. Selon la première et la troisième méthode, l'attribution des sièges compensatoires s'effectue de façon distincte au sein de chaque région. Selon la deuxième, l'attribution des sièges compensatoires s'effectue d'abord au niveau provincial, et les sièges remportés par chaque parti sont par la suite redistribués entre les régions, en fonction du nombre de votes exprimés en faveur du parti dans chaque région.

### Les techniques de calcul

Aux fins du calcul, les trois principales techniques ont été utilisées, soit celles de Sainte-Laguë, D'Hondt et du plus fort reste. Chacune des trois est compatible avec la méthode allemande, mais la méthode écosaise n'a jusqu'ici été combinée qu'avec la technique D'Hondt. Aux fins de l'étude, des modes de calcul ont été imaginés (voir l'annexe VI du document de travail) permettant d'adapter la méthode écosaise aux techniques de Sainte-Laguë et du plus fort

reste. Ces modes de calcul ont été soumis pour discussion au professeur John Curtice, de l'Université de Strathclyde en Écosse, qui les a jugés exacts.

### Les autres variables

- Les calculs ont été effectués sur la base des votes exprimés en faveur des candidats des partis aux deux élections québécoises considérées. On a présupposé que les électeurs auraient voté de cette façon.
- Un seuil de 5 % a été appliqué à l'échelle du Québec.
- Aucune projection n'a été faite quant à l'identité des élus.

## LES RÉSULTATS

La combinaison des cinq hypothèses de découpage territorial, des trois méthodes de répartition des sièges et des trois modes de calcul a produit 3 séries de 14 résultats, soit une palette de 42 scénarios.

Pour chaque simulation et pour chacune des élections, un *tableau détaillé* indique la répartition, entre les partis dans chaque région, des circonscriptions et des sièges compensatoires, ainsi que les totaux à l'échelle du Québec. Ces tableaux apparaissent en annexe du document de travail.

Sur la base des tableaux, des *tableaux de synthèse* ont été préparés qui colligent les résultats totaux produits par chaque simulation : ils comprennent le nombre total de sièges attribués à chaque parti (en nombre absolu et en pourcentage du total) et le nombre de sièges en surnombre qui en résultent, s'il y a lieu. Ces tableaux sont imprimés dans le corps de texte.

À partir de ces données, on a conçu des tableaux qui indiquent le *niveau global de distorsion* produit par chaque simulation. L'indicateur retenu est celui qui a été mis

au point par Michael Gallagher. Des tableaux ont aussi été préparés qui montrent, pour chaque simulation, la *prime majoritaire* produite, soit la différence entre le pourcentage de votes valides remportés par le parti le plus fort (en suffrages exprimés) et le pourcentage des sièges attribués à ce parti. Les résultats ont aussi été scrutés sous l'angle de la présence ou de l'absence de *monopoles régionaux*, c'est-à-dire les cas de figure où un parti a réussi à obtenir la totalité des sièges en jeu au sein d'une région donnée. Le nombre de *sièges en surnombre* produits par chaque méthode, si celle-ci était susceptible d'en produire, a de plus été compilé. En outre, il a été tenu compte du fait qu'une méthode corrigeait ou non les *inversions de rang*, comme cela s'est produit en 1998. Enfin, il a été vérifié dans quelle mesure les différentes formules fonctionnaient de façon *symétrique* ou *asymétrique*.

## LES CONSTATS ESSENTIELS

### Le niveau global de distorsion et la prime majoritaire

Les résultats des simulations ont produit des résultats qui concordent largement avec les enseignements des expériences étrangères. Il en ressort quatre constats principaux :

- Seule une réforme du mode de scrutin pourra corriger les anomalies reprochées au scrutin majoritaire actuel. Même avec un chambardement complet du découpage électoral, comme celui qu'entraîne l'imposition d'un découpage en 75 circonscriptions, les distorsions demeurent importantes et l'asymétrie est presque aussi prononcée.
- Tous les scénarios envisagés réduisent les distorsions, c'est-à-dire qu'ils produisent des résultats nettement plus proportionnels à la force des partis que le scrutin majoritaire actuel.
- Le système mixte compensatoire mettrait fin aux monopoles régionaux des deux principaux partis et favoriserait un plus grand pluralisme partisan au niveau territorial.
- Enfin, les sièges en surnombre peuvent constituer un inconvénient sérieux.

Examinées sous l'angle des découpages régionaux, les simulations indiquent qu'une *compensation effectuée à l'échelle provinciale* produirait un niveau minimal de distorsion et réduirait à sa plus simple expression la prime majoritaire des grands partis. Dès que la compensation est effectuée dans quatre grandes régions, on enregistre des primes majoritaires et des distorsions plus élevées. C'est alors qu'apparaissent les sièges en surnombre. Ces trois tendances s'accroissent si on porte le nombre de régions à 13, 16 et 26.

Les effets des trois méthodes de répartition des sièges peuvent se résumer ainsi :

La *compensation régionale à l'allemande* s'est révélée très polyvalente. Même avec 26 régions, il est possible de minimiser les distorsions ainsi que la prime majoritaire par l'emploi de la technique du plus fort reste. Le recours à la technique D'Hondt permet d'accroître la prime majoritaire. La principale faiblesse de la méthode allemande est le nombre élevé de sièges en surnombre qu'elle produit, qui peut atteindre 11 sièges, portant l'effectif de l'Assemblée à 135 sièges. L'analyse des résultats indique que les sièges en surnombre constituent un problème sérieux. Outre le fait que la taille de l'Assemblée peut atteindre temporairement une dimension qui demeure imprévisible tant que les résultats du scrutin ne sont pas connus, les sièges en surnombre bouleversent l'équilibre interrégional, puisque certaines régions en obtiennent, d'autres pas. Ces sièges surgissent presque toujours en dehors de l'Île de Montréal et ont donc pour effet d'accroître le poids relatif des

autres régions. Plus la distorsion entre la répartition des votes valides et la répartition des sièges de circonscription est grande, au sein d'une région, plus cette région a de chances d'obtenir un siège en surnombre, ce qui constitue une sorte de prime à la distorsion. Du point de vue partisan, les sièges en surnombre vont davantage au PQ (plus populaire à l'extérieur de Montréal) et jamais à l'ADQ (qui ne domine clairement dans aucune région).

*La compensatoire régionale avec redistribution entre les régions des sièges obtenus par les partis* produit des résultats très semblables entre eux, quels que soient le découpage utilisé et le mode de calcul retenu. Elle tend à produire un niveau de distorsion et une prime majoritaire plus faibles que ceux produits par les deux autres méthodes. À un degré moindre que la compensatoire régionale à l'allemande, elle occasionne, elle aussi, des sièges en surnombre. Les simulations révèlent deux conséquences problématiques de cette méthode. Premièrement, la représentation finale de chaque région demeure incertaine jusqu'au soir du scrutin, puisqu'une participation électorale supérieure à la moyenne peut procurer à une région un nombre plus élevé de sièges compensatoires qu'il n'était prévu, alors qu'une participation électorale relativement faible peut avoir pour effet d'enlever à une région l'un des sièges compensatoires auxquels sa population lui donnait droit. La probabilité est élevée (deux chances sur trois) que le nombre total de sièges compensatoires attribués à une région diffère du nombre escompté. Deuxièmement, il est possible qu'une région, dont la participation électorale a été très inférieure à la moyenne, n'obtienne pour cette raison *aucun siège compensatoire*.

*La compensatoire régionale à l'écossaise* donne des résultats du même ordre que la compensatoire régionale à l'allemande.

Dans les régions où ne surgit aucun siège en surnombre, les deux méthodes produisent un résultat identique. Là où survient un dépassement régional, la méthode règle le problème au détriment de l'un des partis les plus faibles. Les distorsions et la prime majoritaire sont un peu plus élevées qu'avec la compensatoire régionale à l'allemande. C'est le prix à payer pour éviter que les sièges en surnombre ne fassent grimper le nombre total de députés et ne bouleversent l'équilibre régional de la représentation.

*Quant aux modes de calcul*, les distorsions et la prime au vainqueur atteignent un niveau maximal avec la technique D'Hondt et sont ramenées à un niveau nettement plus modeste avec les autres techniques. En outre, l'incidence des modes de calcul varie beaucoup selon le découpage utilisé. Le choix d'un mode de calcul importe si la compensation s'effectue à l'échelle régionale et son impact s'accroît à mesure que s'élève le nombre de régions. Par contre, les différences s'estompent si la compensation est effectuée à l'échelle provinciale, que cette répartition soit suivie ou non d'une redistribution entre les régions. Les simulations révèlent également que la technique d'Hondt tend à produire moins de sièges en surnombre que les deux autres.

### **Les inversions de rang et l'asymétrie des formules**

Les modes de scrutin diffèrent par leur caractère intrinsèque à représenter les partis au Parlement dans l'ordre où les électeurs les ont rangés. Les *inversions de rang* peuvent être perçues comme une anomalie indésirable : elles ne sont pas rarissimes en scrutin majoritaire et il n'est pas impossible qu'elles se produisent en système proportionnel. Toutes méthodes de compensation confondues, les techniques de Sainte-Laguë et du plus fort reste produisent plus souvent des inversions que la technique D'Hondt.

Aucune inversion n'apparaît dans le cas d'une compensation provinciale ou d'un découpage en 4 régions, mais les autres découpages en produisent plus fréquemment.

L'un des reproches adressés au scrutin majoritaire à un tour, dans le contexte québécois, est qu'il traite les deux principaux partis différemment, même en cas d'égalité. Aux élections de 1998 et de 2003, le parti vainqueur a obtenu 76 des 125 sièges. Pour réaliser ce score, le PLQ a eu besoin d'une avance de 13 points du vote populaire en 2003, mais le PQ y était arrivé, en 1998, avec un demi-point *de moins* que son principal rival. En 1994, une avance de 13 000 voix du vote populaire a procuré au PQ 30 sièges de plus que le PLQ, alors qu'en 1998 une avance de 27 000 voix en faveur du PLQ lui avait donné 28 sièges *de moins* que le PQ. Ce type d'écart est une constante du paysage politique québécois depuis 1944, et il explique largement pourquoi, à trois reprises (1944, 1966 et 1998) un parti a remporté l'élection avec moins de voix que son principal concurrent. La même anomalie s'est produite lors du référendum de 1995, sans, bien sûr, grande conséquence, puisque seul le vote populaire comptait.

En termes neutres, on dit que *le système fonctionne de façon asymétrique*. En termes polémiques, on dira qu'il est biaisé de façon systématique en faveur de l'un des deux grands partis et à l'encontre de l'autre. Cet effet se mesure par voie de projections fondées sur les résultats d'une élection. Une méthode couramment utilisée dans la littérature scientifique consiste, à partir du résultat d'une élection donnée, à accorder à un parti 1 % de moins (et à son concurrent 1 % de plus) dans chaque circonscription, le vote en faveur des autres partis demeurant identique, et à calculer combien de sièges au total chaque parti obtiendrait suivant cette hypothèse.

Les projections réalisées à partir des résultats de 2003 révèlent des tendances très claires:

- Le scrutin majoritaire appliqué aux 125 circonscriptions actuelles fonctionne de façon très asymétrique, comme on avait pu le constater en 1998, et cet effet perdure en 2003. Pour chaque pourcentage de vote donné, le PLQ obtient toujours un nombre de sièges inférieur à celui du PQ à performance égale. Si, avec 47 % des voix, le PLQ a remporté 60,8 % des sièges en 2003, le PQ en aurait, pour sa part, récolté 75 %.
- Appliqué dans le cadre des 75 circonscriptions fédérales actuelles, le scrutin majoritaire à un tour fonctionne de façon à peine moins asymétrique, ce qui signifie que l'asymétrie survivrait même à un chambardement complet du découpage électoral, si le mode de scrutin actuel était maintenu.
- Avec la compensatoire régionale à l'écossaise, l'asymétrie est très fortement réduite. Dans nos simulations, cette formule donne toujours le nombre de sièges le plus élevé au parti qui a obtenu le plus grand nombre de voix.
- L'asymétrie est encore plus faible avec la compensatoire régionale à l'allemande et avec la proportionnelle régionale modérée, et elle est presque réduite à néant avec la compensatoire provinciale.
- Le sens des écarts est presque toujours favorable au PQ : cela veut dire qu'à pourcentage de vote égal, le PQ tend à obtenir plus de sièges que le PLQ. Cela est vrai pour toutes les formules, moyennant d'importantes différences.

### Les seuils et les petits partis

L'absence de tout seuil de représentation constitue un préalable à la représentation des petits partis, puisque ceux-ci ont obtenu moins de 5 % des votes valides aux deux plus récentes élections. L'absence de tout seuil ne signifie pas nécessairement que les *petits partis* auraient été automatiquement représentés à l'Assemblée nationale. C'est la compensatoire provinciale, suivie ou non d'une redistribution régionale, qui aurait constitué le scénario idéal pour ces partis, considérant le nombre de votes qu'ils ont effectivement obtenus aux deux plus récentes élections.

### L'identité des élus de liste

Quant au choix des élus de liste, on comprend qu'il soit impossible d'en préciser l'identité. S'ils avaient été accordés aux *meilleurs candidats défaits*, on pourrait au moins prévoir quelles circonscriptions auraient obtenu de tels sièges. En rangeant les candidats défaits de chaque parti dans l'ordre décroissant, soit du nombre de votes obtenus, soit du pourcentage de votes obtenus, on peut déclarer « élus » les candidats les mieux positionnés, jusqu'à concurrence du nombre de sièges compensatoires auxquels chaque parti a droit.

Appliquée à la compensatoire provinciale, la simulation révèle que les sièges compensatoires iraient de préférence à certaines circonscriptions et pas à d'autres. L'île de Montréal et l'Outaouais n'en obtiendraient pratiquement pas, parce que les marges victorieuses des élus de circonscription y sont plus élevées et que les candidats défaits y sont trop faibles pour se qualifier à l'obtention d'un siège compensatoire à l'échelle provinciale. En revanche, les circonscriptions des autres régions, où la lutte est plus serrée, rafleraient presque tous les sièges compensatoires puisque les candidats défaits y auraient réalisé des scores relativement supérieurs.

Appliquée au découpage en 26 régions, aux élections de 1998 et de 2003, cette méthode n'aurait occasionné aucune distorsion régionale sérieuse, puisque chaque région aurait alors été assurée d'obtenir un nombre approprié de sièges compensatoires. Surgit cependant un problème d'un autre ordre dans les régions où l'un des partis surclasse très nettement ses concurrents. Il peut alors arriver que ce parti remporte non seulement les trois circonscriptions en jeu, mais qu'il ait droit à un quatrième siège, vu la proportion élevée de votes (par exemple, 70 %) recueillis dans la région. Le parti vainqueur n'a pas de « meilleur perdant » à repêcher, tout simplement parce qu'il n'a pas de perdant du tout. Ce problème s'annonce endémique au Québec. Il se manifeste dans 7 régions et aurait impliqué 8 sièges en 1998, dans 5 régions (6 sièges en 2003).

## TROISIÈME PARTIE

### Conclusion et recommandations

#### AVANTAGES

Appliqué au Québec, le mode de scrutin mixte compensatoire aurait plusieurs avantages. Il réduirait le problème récurrent des distorsions. Il rapprocherait le pourcentage des sièges remportés par un parti du pourcentage des votes qu'il a recueillis. Cela procurerait une représentation plus équitable à tous les partis et pourrait ouvrir les portes du Parlement à de nouveaux partis pouvant se réclamer d'un appui populaire minimal. On observerait un plus grand pluralisme politique et partisan non seulement au sein de l'Assemblée nationale, mais dans les régions mêmes, et il deviendrait exceptionnel qu'un parti monopolise la représentation d'une région particulière. Un système compensatoire fonctionnerait de façon beaucoup plus symétrique et équitable que le mode de scrutin actuel. La possibilité d'une inversion de rang touchant les principaux partis serait fortement atténuée et il deviendrait extrêmement improbable qu'un parti, comme en 1998, puisse obtenir une majorité absolue de sièges sans même détenir la pluralité du vote populaire. De plus, ces objectifs seraient atteints sans que l'on abolisse ce que plusieurs considèrent comme l'un des avantages essentiels du mode de scrutin actuel : l'existence de circonscriptions uninominales permettant de conserver un lien plus étroit avec l'électorat.

#### ARCHITECTURE

Personne ne réclame l'augmentation du nombre de députés; à 125, il est déjà le plus élevé de toutes les législatures canadiennes. *Le ratio 60/40 semble le plus équilibré.* En effet, tout ratio plus favorable aux sièges compensatoires suppose une réduction concomitante du nombre de circonscriptions et une augmentation de la taille de celles-ci; tout ratio plus favorable aux

circonscriptions multipliera les sièges en surnombre. Le choix du ratio de 60/40 entraînerait la création d'environ 75 sièges de circonscription et de 50 sièges compensatoires. Cela permettrait d'utiliser le découpage fédéral pour élire les députés de circonscription, et ainsi, d'accélérer la mise sur pied du nouveau système, en prévision notamment des prochaines élections.

Dans le nouveau système, les députés de circonscription seront les plus nombreux. Quel mode de scrutin faudra-t-il favoriser? Tous les modes de scrutin mixtes compensatoires examinés prévoient que les députés de circonscription sont élus à la pluralité des voix. On peut cependant imaginer que cette élection se fasse au scrutin à deux tours, comme en France, ou au vote alternatif, comme en Australie.

Si le scrutin à deux tours est retenu, il faudra décider sur la base de quels chiffres s'effectuera le calcul global de la répartition des sièges et qui déterminera le nombre final de sièges de chaque parti. Selon que l'on se serve des résultats du premier tour ou du « tour décisif » (celui où la circonscription a été acquise), les petits partis seront ou bien avantagés, ou bien carrément laminés lors du calcul proportionnel final, puisqu'ils auront été dans l'obligation, politique ou légale, de retirer leurs candidats au second tour. Le même dilemme se posera dans le cas du vote alternatif: faut-il retenir la répartition des premières préférences, telles qu'elles sont comptées le soir du scrutin, ou le partage final après transfert des préférences? Cette analyse conduit à la conclusion suivante: si le scrutin à deux tours ou le vote alternatif servent à l'élection des députés de circonscription, la compensation devra être effectuée sur la base d'un vote supplémentaire distinct exprimé par l'électeur en faveur d'un parti politique.

Les complications supplémentaires qu'engendrerait, pour l'élection des députés de circonscription, le remplacement du mode de scrutin actuel par le scrutin à deux tours ou le vote alternatif sont évidentes. Les avantages produits par l'introduction de l'une de ces formules le sont moins. Aucun gain n'est à escompter en fait de proportionnalité. En outre, le scrutin majoritaire à deux tours et le vote alternatif ne réduisent pas les distorsions. Ils sont même susceptibles de les aggraver. Il s'agit de modes de scrutin inédits au Québec, et le second, vu le nouveau type de vote qu'il comporte, nécessiterait à lui seul une campagne d'éducation populaire. L'un et l'autre auraient pour effet de garantir qu'un nombre plus élevé de députés de circonscription obtiennent une majorité absolue de votes. Rien, pourtant, ne laisse croire que les électeurs tiennent pour moins légitime un député du seul fait qu'il a été élu avec moins de la moitié des voix. On peut même se demander combien d'électeurs connaissent ce détail à propos de leur propre député.

Certains des 42 scénarios s'excluent pour ainsi dire d'eux-mêmes. Ainsi, la compensatoire régionale suivie d'une redistribution vers les régions des sièges obtenus par les partis, convient probablement à cette société à mentalité fortement proportionnaliste où le souci de l'exactitude mathématique du résultat prime tout le reste. Mais elle laisserait les acteurs politiques et les citoyens du Québec dans l'incertitude la plus totale, jusqu'au soir du scrutin, quant au nombre de sièges compensatoires obtenus par chaque région. Il y a en effet deux chances sur trois pour que ce nombre diffère du total escompté et il est possible que certaines régions n'obtiennent aucun siège compensatoire, ce qui constitue le meilleur moyen d'irriter profondément les résidents.

La compensatoire régionale à l'allemande combat ce travers par l'assignation à chaque région d'un nombre fixe de sièges compensatoires, mais elle peut, comme la précédente, occasionner des sièges en surnombre. De tels sièges constituent, de l'avis de l'auteur, un problème majeur. Ils ont pour effet de bouleverser l'équilibre régional de la représentation et de faire varier l'effectif total de l'Assemblée d'une élection à l'autre. Dans plusieurs des simulations fondées sur l'élection de 1998, les sièges en surnombre donnent la pluralité des sièges au parti arrivé au second rang du vote populaire, ce qui constitue justement l'une des anomalies à corriger.

La *compensatoire régionale à l'écossaise semble préférable*. Elle n'exclut pas que le nombre de circonscriptions remportées par un parti dans une région excède le nombre de sièges auxquels il a droit, mais elle prévoit que le nombre total de sièges en demeurera inchangé, quitte à ce que la représentation des autres partis en souffre. Les simulations ont montré que cette entorse à la proportionnalité n'aurait pas eu une grande portée à l'élection de 2003. En effet, dans un découpage en 26 régions, la méthode écossaise aurait donné 53 % des sièges au parti le plus fort et aucun siège en surnombre, contre 52 % pour la méthode allemande — au prix de neuf sièges en surnombre.

Le choix du cadre territorial dans lequel s'effectuera la compensation implique une tension entre *deux principes de représentation opposés*. Les uns donnent la priorité au territoire : pour eux, il est essentiel que les députés de liste soient élus dans des entités territoriales relativement homogènes et reconnaissables. Cette optique conduit à privilégier tout naturellement une division du territoire en 26 régions, comme l'avaient conclu en leur temps les partisans de la proportionnelle régionale. Ce découpage

signifie toutefois que subsisteront certaines distorsions classiques dans la représentation parlementaire des partis, au profit des partis les plus forts.

C'est pourquoi certains donnent plutôt la priorité à *l'exactitude mathématique* de la représentation, c'est-à-dire à une proportionnalité plus ou moins totale. La solution la plus appropriée dans ce cas serait la compensation à l'échelle provinciale, tout le Québec ne formant qu'une seule circonscription aux fins de ce calcul. Il faudrait aussi, suivant cette logique, qu'aucun seuil minimal ne gêne l'accès des petits partis à l'Assemblée.

Entre ces deux priorités, laquelle choisir? Il s'agit d'un débat totalement politique que l'expertise ne peut que contribuer à éclairer. Ces options doivent être soumises au gouvernement et au public à des fins de discussion et de décision. L'auteur estime *préférable de retenir un découpage comportant de petites régions, quitte à ébrécher le principe de la proportionnalité, et un découpage en 26 régions lui paraît l'hypothèse de travail la plus satisfaisante*. Certes, une compensation provinciale réduirait les distorsions à presque rien, mais cette solution pourra paraître indésirable à la majorité des Québécois, habitués à rattacher un député à un territoire, soucieux d'une plus grande justice électorale — mais pas au point de permettre la multiplication à l'infini des partis politiques. Un débat public permettrait de connaître l'opinion des députés et de la population à ce sujet.

Par ailleurs, bien que l'octroi d'un second vote comporte des avantages, trois considérations plaident *en faveur du vote unique*: c'est l'option la plus simple du point de vue de l'électeur. Elle produit un nombre plus faible de bulletins rejetés, et, enfin, comme on l'a vu en Italie, le second vote peut ouvrir la voie à un type de

manœuvre de nature à détruire l'essence même du système compensatoire. Ceux qui réclament un second vote devront donc suggérer des mécanismes qui excluent ce type de détournement.

Dans une optique de prudence, le législateur pourrait prévoir que, lors de la première élection tenue sous l'empire du nouveau système, le *calcul de la proportionnalité se fera sur la base du vote exprimé en faveur des candidats de circonscription*. C'est d'ailleurs sous cette forme que la proportionnelle personnalisée avait été introduite en Allemagne. Le préjudice que comporte ce choix pour les petits partis est mineur. Il leur suffira de présenter des candidats dans toutes les circonscriptions (dont le nombre sera réduit à 75) pour faire le plein de votes.

Pour désigner les élus qui occuperont les sièges compensatoires, le repêchage des meilleurs candidats défaits dans les circonscriptions et l'utilisation d'une liste bloquée paraissent les seuls choix possibles.

La seconde possibilité a été retenue par presque toutes les sociétés qui comptent des systèmes mixtes compensatoires. Du point de vue des candidats, elle a l'inconvénient de comporter un ordre prédéterminé, flatteur pour ceux qui figurent en tête, mais dévalorisant pour les suivants. Elle a l'avantage d'assurer une plus grande sécurité aux chefs de parti et de donner, par exemple, la priorité aux candidatures féminines. De plus, elle permet au député de conserver un lien étroit avec une région dans son ensemble, tout en conférant un caractère officieux à son choix éventuel de travailler dans une circonscription particulière.

Il ne paraît pas opportun pour l'instant de prévoir l'expression par les électeurs de préférences en faveur de certains candidats sur la liste. L'introduction de cette possibilité pourrait être envisagée dans l'avenir.

Il paraît essentiel au bon fonctionnement du système compensatoire que les députés de circonscription et les députés de liste ne forment pas deux classes de députés en conflit permanent. Certaines précautions s'imposent donc. Notamment, *les places les plus avantageuses sur les listes de chaque parti devraient être occupées par les candidats de circonscription de ce parti dans une région donnée*. Cela permettrait de conserver l'avantage du système de repêchage des meilleurs candidats défaits : garantir que l'immense majorité des députés, quelque soit leur statut, soient passés par l'épreuve de la lutte électorale dans une circonscription. Qu'il soit question de salaire, d'allocations ou de responsabilités, le principe de l'égalité des députés de circonscription et des députés de liste devrait prévaloir.

Pour ce qui est de la *préparation des listes*, le gouvernement devrait *faire confiance aux partis* et aux électeurs pour éviter les abus. Il serait en effet difficile de trouver une formule uniforme qui satisfasse tous les partis politiques. En évitant de s'ingérer dans le fonctionnement interne des partis politiques, le Québec ne ferait qu'imiter la très grande majorité des pays démocratiques.

Pour le *remplacement* des députés de liste décédés ou démissionnaires, on devrait *avoir recours au candidat non élu le plus haut placé sur la liste*. Les partis devraient être invités à présenter suffisamment de candidats sur leurs listes pour faire face à tous les cas de figure, étant entendu qu'en l'absence sur la liste d'une personne éligible, le siège demeurerait vacant. Pour ce qui est des députés de circonscription dont le siège deviendrait vacant, le recours à l'élection partielle semble préférable.



Pour toute information, n'hésitez pas à communiquer avec votre député :

- par courrier postal, à l'adresse :  
Hôtel du Parlement  
Québec (Québec) G1A 1A4
- par courrier électronique, en consultant la liste des coordonnées des députés sur le site Web de l'Assemblée nationale, à l'adresse : [www.assnat.qc.ca](http://www.assnat.qc.ca)

Vous pouvez également vous adresser au leader parlementaire du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques :

- par courrier postal, à l'adresse :  
Cabinet du leader parlementaire  
du gouvernement  
Ministre délégué à la Réforme  
des institutions démocratiques  
Édifice Pamphile-Le May  
1045, rue des Parlementaires, bureau 1.39  
Québec (Québec) G1A 1A4
- par courrier électronique, à l'adresse :  
[ministre.srid@mce.gouv.qc.ca](mailto:ministre.srid@mce.gouv.qc.ca)

Vous pouvez enfin consulter le site Web du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'adresse : [www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca](http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca)