



« Ce livre veut montrer les obstacles auxquels risque de se heurter cette réforme au sein du gouvernement de

François Legault »

Julien Verville, *La réforme du mode de scrutin au Québec : trajectoires gouvernementales et pistes de réflexion*

Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020, 339p.

Le lien Internet pour se procurer l'ouvrage :

<https://www.puq.ca/catalogue/livres/reforme-mode-scrutin-quebec-3925.html>

Comme l'auteur l'annonce clairement dès son introduction, cet ouvrage vise deux objectifs. D'une part, il entend expliquer pourquoi les gouvernements québécois n'ont jamais, jusqu'à ce jour, mené à terme les réformes du mode de scrutin qu'ils proposaient. D'autre part, dans le contexte actuel de la nouvelle tentative conduite par le gouvernement Legault, il souhaite contribuer à faire œuvre de pédagogie sur cette question auprès du public. Julien Verville fait ainsi le pari que l'histoire puisse éclairer les décisions du présent.

Un système qui fabrique des majorités

Dans son premier chapitre, l'auteur nous explique de manière claire et concise ce qu'est le scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT) et comment il fonctionne. Il en présente aussi les avantages et les inconvénients.

« Le parti ministériel bénéficie en moyenne d'une surreprésentation variant entre 15% et 25% en pourcentage de sièges, en comparaison du pourcentage de votes obtenus. »

Le SMUT est relativement simple dans son usage et sa compréhension (celui qui obtient le plus de votes gagne), et engendre généralement des gouvernements majoritaires à un seul parti, ce qui confère aux dirigeants politiques une plus grande stabilité au pouvoir. Cette stabilité et cette simplicité ont cependant un prix. C'est un système qui favorise les grands partis et donne un avantage au gagnant, une « prime au vainqueur », en générant systématiquement une distorsion électorale en sa faveur. Ce mécanisme qui conduit à une surreprésentation du parti gagnant a donc tendance à créer des « majorités fabriquées ». Ce phénomène est récurrent au Québec car depuis 1966, près de 3 élections générales sur 4 ont produit de telles majorités.

C'est cette caractéristique fondamentale du SMUT, qui crée des distorsions électorales pour favoriser des gouvernements *artificiellement* majoritaires, qui fait l'objet des critiques les plus virulentes, que l'auteur résume habilement.

En effet, le SMUT permet à un seul parti de former un gouvernement majoritaire sans pour autant avoir obtenu la majorité absolue des votes sur l'ensemble du territoire (lorsque le système ne verse pas dans le bipartisme). Il peut même conduire à une *inversion de rang*, c'est-à-dire permettre à un parti arrivé second en nombre de votes d'obtenir plus de sièges de députés et ainsi gagner l'élection¹. À l'inverse, il peut permettre un parti qui a obtenu autant

¹ Cela s'est produit à cinq reprises dans l'histoire politique du Québec, la dernière fois en 1998 lorsque le PQ avait obtenu moins de voix que le PLQ (42,9% contre 43,6%), mais avait formé un gouvernement majoritaire en remportant 60,8% des sièges à l'Assemblée nationale. Le phénomène est aussi observable ailleurs au Canada et a tendance à se produire occasionnellement. Cela est entre autres arrivé quatre fois au niveau fédéral (1896, 1957, 1979 et 2019), trois fois au Nouveau-Brunswick (1974, 2006 et 2018), deux

sinon plus de votes qu'un autre au niveau national, de remporter beaucoup moins de sièges s'il n'est pas suffisamment bien implanté régionalement (concentration du vote). Cela peut aller jusqu'à générer une *majorité écrasante* lorsque la distorsion électorale génère une telle surreprésentation du vainqueur que l'opposition se trouve pratiquement évacuée de l'Assemblée nationale².

Toutes ces distorsions notables du système majoritaire peuvent conduire les électrices et les électeurs (toutes celles et ceux qui ont perdu leur élection en votant pour des candidats défaits) à considérer que leur vote n'est pas pris en compte dans le résultat général des élections, en somme, qu'il est gaspillé. Ce fut le cas de 54,5% du suffrage exprimé lors des élections de 2018. Ce sentiment de voter inutilement peut nuire à la participation électorale. Ce phénomène est observable dans les circonscriptions *châteaux forts*, où le même parti remporte systématiquement les élections année après année. C'est là où les taux de participation sont parmi les plus faibles. Cela peut aussi conduire les électeurs à exercer un vote stratégique. Dans ce cas, plutôt que de voter *pour* le candidat ou le parti qui répond à ses convictions, l'électeur vote *contre* le candidat ou le parti qu'il ne veut pas voir gagner en choisissant le moins pire des plus grands partis en lice pour la victoire. Cette réalité stratégique affecte plus fortement les petites formations politiques.

Des tentatives de réforme qui se multiplient au Canada et au Québec

Dans les chapitres suivants, l'auteur retrace l'histoire des multiples tentatives de réforme électorale au Canada (chap.2), et au Québec sous les gouvernements Bourassa (1970-1973, chap.3), Lévesque (1976-1985, chap.4), Landry (2001-2003, chap.5) et Charest (2003-2007, chap.6). On peut ainsi parcourir les différentes trajectoires, souvent parallèles, parfois croisées, qu'empruntent les partisans de la réforme électorale en fonction des contextes, des équilibres politiques et des rapports de force. Chaque démarche constitue en soi un parcours original riche d'enseignements sur la chose politique. Cependant, comme le souligne très bien l'auteur à travers sa revue exhaustive des expériences canadiennes et québécoises, un constat d'ensemble s'impose avec force au-delà des spécificités de chaque cas, les tentatives de réforme électorale se multiplient au Canada et au Québec depuis 20 ans, comme jamais auparavant. Nous sommes face à une tendance lourde de l'histoire.

fois en Saskatchewan (1986 et 1999) et une fois en Ontario (1985), Terre-Neuve (1989) et Colombie-Britannique (1996).

² C'est arrivé à quatre reprises au Québec, la dernière fois en 1973 lorsque le PLQ avec 54,7% des votes avait remporté 92,7% des sièges à l'Assemblée nationale, soit une surreprésentation de 38%. L'opposition (PQ et Parti créditiste) se limitant à 8 députés.

Depuis les années 2000, la réforme électorale a été envisagée à deux reprises au niveau fédéral et différents processus ont été menés dans plusieurs provinces canadiennes. La réforme électorale fut envisagée à trois reprises et soumise autant de fois à référendum (2005, 2009 et 2018) en Colombie-Britannique, une fois en Ontario (2007), trois fois à l'Île-du-Prince-Edward (2005, 2016 et 2019) et deux fois au Nouveau-Brunswick (2005 et 2016).

Au Québec, c'est dans la foulée des grandes mutations orchestrées durant la Révolution tranquille que la réforme du mode de scrutin s'impose à l'agenda politique. Le RIN est le premier parti politique à inscrire dès 1965 la réforme du mode de scrutin dans son programme électoral et le PQ emboîte le pas en 1969. C'est le premier gouvernement libéral de Robert Bourassa qui autorisera les premières études sur le sujet en commission parlementaire (1970-1971). Par la suite, toutes sortes de voies de passage seront explorées par les différents gouvernements (Lévesque, Landry et Charest) pour mener la réforme, que ce soit par des études, des rapports et des consultations, voire même par la création de nouvelles structures (Secrétariat à la réforme, États généraux, Commission parlementaire spéciale), devant toutes déboucher sur l'ébauche de textes législatifs.

Toutes ces tentatives ont cependant avorté à cause d'un blocage au niveau politique. Et l'analyse fouillée de Julien Verville, reposant notamment sur des entretiens de première main avec des acteurs politiques de l'époque et l'analyse de documents historiques inédits, démontre clairement que la réforme du mode de scrutin n'était pas très populaire dans les rangs des parlementaires. Mais le travail ne fut pas mené en vain. Toutes ces expériences ont permis de faire progresser le débat, l'analyse et les connaissances en la matière, notamment sur le modèle alternatif qui pourrait remplacer le système en place. Depuis 2003, un consensus s'est d'ailleurs dégagé au sein des différents partis autour du principe d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec. Ne manque finalement que la volonté politique de le mettre en œuvre.

Les fondements de la réticence au changement

Pourquoi toutes les tentatives de réforme du mode de scrutin ont, à ce jour, échoué au Québec et au Canada ? L'auteur tente d'y répondre dans son chapitre 7. Pour ce faire, il convoque la science politique pour appuyer son analyse. La théorie des systèmes électoraux révèle que trois facteurs peuvent expliquer l'attitude des gouvernements à l'égard de la réforme électorale : les intérêts, les idées et les institutions.

L'analyse par les intérêts suppose que les partis font des choix stratégiques visant à maximiser leur nombre de députés. Ainsi, les grands partis vont avoir tendance à privilégier le SMUT qui les avantage, et les plus petits partis vont systématiquement privilégier la réforme électorale. C'est assez clair sur l'échiquier politique québécois, notamment dans l'attitude historique du PLQ et du PQ à l'égard de la réforme. Dans cette perspective, il peut aussi être utile de distinguer l'intérêt collectif des partis des intérêts individuels des députés qui peuvent parfois diverger. Cela explique souvent les luttes politiques internes et les blocages au sein des caucus et du Conseil des ministres.

« *Finalement, nous pouvons conclure qu'il n'y a jamais eu une volonté majoritaire des membres des gouvernements québécois de mener à terme la réforme du scrutin majoritaire uninominal à un tour. Certes, des acteurs majeurs en ont fait un cheval de bataille, mais jamais les différents caucus gouvernementaux n'ont été près d'en arriver à un consensus sur la question ni même de disposer d'un accord majoritaire envers l'une des formules proposées pour réformer le SMUT, et encore moins sur les modalités précises d'un mode de scrutin mixte. En somme, les gouvernements québécois ont toujours fait mine de vouloir agir plus tard sans déclarer officiellement qu'ils abandonnaient l'idée de la réforme. »*

L'analyse par les idées quitte le terrain du choix rationnel pour se fonder davantage sur des arguments d'ordre normatif. Selon cette approche, les partisans ou les détracteurs de la réforme électorale vont la défendre ou la condamner parce qu'il la trouve bonne et juste, ou pas du tout. On délaisse ici les intérêts pour pénétrer l'univers des valeurs et des principes éthiques. L'idéal démocratique et la plupart du temps invoqué pour justifier la réforme électorale, alors que la stabilité gouvernementale ou la tradition politique servent plus généralement le statu quo.

Finalement, l'analyse par les institutions entend mettre en évidence le caractère déterminant des règles du jeu et des processus institutionnels pour la mise en place d'une réforme électorale. En d'autres termes, sur le chemin de la réforme, plusieurs obstacles institutionnels peuvent se dresser, et tous les joueurs n'ont pas le même pouvoir de veto. Ceux qui définissent la trajectoire politique et législative de la réforme (le gouvernement qui la propose) peuvent grandement déterminer quelle en sera l'issue.

À ces trois facteurs explicatifs du comportement des acteurs politiques face à la réforme électorale, il faut ajouter deux facteurs d'ordre contextuel qui peuvent aussi intervenir. Le premier est lié à la condition inhérente du système qui génère des dysfonctionnements jugés inacceptables lorsqu'ils se manifestent avec évidence (majorité écrasante, inversion de rang...). Le

second est la condition de contingence lorsqu'un parti prend conscience que la réforme électorale peut le servir dans sa stratégie de conquête du pouvoir, ou l'inverse.

Pourquoi le Québec peut-il marquer l'histoire cette fois-ci ?

Dans son chapitre 8, Julien Verville suit pas à pas, au jour le jour presque, l'évolution de la CAQ et de son chef, François Legault, sur cette question de la réforme du mode de scrutin depuis la fusion du parti avec l'ADQ en 2012. En

« La nature humaine est ainsi faite qu'un député a tendance à être attaché au régime sous lequel il a été élu. »
Pierre de Bellefeuille (PQ, 1983)

fait il recherche, à travers les nombreuses déclarations publiques et autres rapports, les indices qui permettent de déceler les points d'inflexion de la stratégie du parti sur cet enjeu (la fameuse *condition de contingence*), et notamment avant et après l'élection de 2018, soit dans le passage de la CAQ d'un parti d'opposition qui subit les effets négatifs du SMUT, à un parti de gouvernement qui en

profite. Cette analyse fouillée, minutieuse et très bien documentée est tout simplement fascinante. Elle révèle toute la complexité d'un jeu politique qui se déploie en fonction de l'évolution des rapports de force et des prises de position des uns et des autres. Chaque camp avance ses pions sur un échiquier à multiples dimensions.

Comme le souligne l'auteur, nous sommes « en droit de nous demander si la CAQ suivra la trajectoire habituelle, étant donné que, bien que les valeurs et les normes aient du poids à l'étape initiale du processus de réforme, et qu'elles constituent les motivations pour remettre en question la légitimité du mode de scrutin en vigueur et mettre à l'ordre du jour cette réforme, à la fin, elles se font éclipser par les intérêts » (p.229).

La tentation semble ainsi grande de retomber dans les ornières de l'histoire. Cependant, plusieurs éléments (la *condition inhérente* cette fois-ci) allument chez l'auteur une certaine lueur d'espoir. En effet, le consensus social (une majorité d'appuis populaires pour la réforme qui se manifeste dans tous les sondages d'opinion depuis 20 ans) et politique (3 des 4 partis politiques représentés à l'Assemblée nationale sont pour la réforme) qui s'exprime actuellement pourrait permettre à François Legault de faire triompher les arguments normatifs sur les intérêts partisans. De plus, le Québec est à l'avant-garde de toutes les expériences et tentatives de réforme tentées à ce jour à l'échelle du Canada. Il y a donc là une opportunité pour le Premier ministre d'affirmer le caractère distinct du Québec et surtout de devenir la force innovante pour moderniser cette institution séculaire qu'est le mode de

scrutin. Mais pour pouvoir continuer à progresser sur le chemin tortueux et semé d'embûches de la réforme électorale, il va avoir besoin d'appuis.

Plusieurs barrières explicites se sont dressées durant les derniers mois (l'imposition du référendum, la condition du consensus de trois des quatre partis représentés à l'Assemblée nationale) et le gouvernement a déjà reculé en repoussant la mise en œuvre à 2026 plutôt que 2022. Il y a aussi plusieurs éléments déterminants du projet de loi 39 (sur la méthode de calcul des sièges de région, le seuil, la parité, les règles référendaires...) qui doivent être bonifiés au cours de l'étude détaillée du projet de loi, et l'auteur résume de manière très claire et pédagogique ces multiples enjeux dans son chapitre 9 qui détaille le mode de scrutin mixte avec compensation régionale proposé par le gouvernement.

« Nous faisons le pari que si les citoyens réalisent qu'il y a un problème avec ce mode de scrutin et que des solutions existent, ils seront mieux outillés pour inciter le gouvernement à honorer son engagement électoral. »

Au final, un constat s'impose. La réforme du mode de scrutin au Québec ne pourra aboutir que si trois facteurs sont réunis : la volonté gouvernementale, la collaboration des partis d'opposition et finalement la pression populaire.

Nous sommes démocratie

Il semblerait donc qu'à l'étape ultime de ce long processus historique, nous ayons toutes et tous notre rôle à jouer. Pour contrer l'inertie des parlementaires et les tentatives de repli des partis politiques et du gouvernement, les citoyennes et les citoyens, les organisations de la société civile, doivent faire entendre leur voix et prendre position. Ils peuvent se manifester dans les sondages, prendre part aux processus de consultation, participer aux assemblées citoyennes, s'exprimer lors des référendums, interpeler leurs députés et le gouvernement... Mais pour s'engager dans la bataille il convient d'en saisir les enjeux, et dans cette nécessaire entreprise de compréhension, l'ouvrage de Julien Verville est un incontournable.