

Un meilleur système électoral pour le Canada

Mémoire présenté au Comité parlementaire spécial sur la réforme électoraleⁱ

Henry Milner

Université de Montréal

Le 20 juillet 2016

INTRODUCTION

Le mandat confié au Comité établit plusieurs critères pour l'évaluation d'autres systèmes électoraux. Dans ce mémoire, qui repose sur de nombreuses années d'étude et d'observation des rouages des systèmes électoraux au Canada et dans les pays comparables, j'établis ce que je considère comme étant le système le plus approprié pour ce pays. Mon point de départ est le premier critère, soit qu'il :

« augmente la confiance des Canadiens sur le fait que leur désir démocratique, tel qu'il est exprimé par le vote, sera traduit de façon juste dans les résultats du scrutin, et qu'elle réduise la distorsion et renforce le lien entre l'intention des électeurs et l'élection des représentants » (a).

Les systèmes de scrutin uninominal, qui comprennent notre version du système de scrutin uninominal majoritaire à un tour, ainsi que les versions du scrutin majoritaire à deux tours ou avec classement, ne répondent pas à ce critère, qui pourrait être satisfait seulement par des systèmes électoraux dont le résultat s'approche de la proportionnalité entre les votes et les sièges. Cependant, seulement un des systèmes à représentation proportionnelle répond à un autre critère, soit que la « représentation locale » :

« assure la responsabilisation et tient compte de la valeur que les Canadiens accordent à leur collectivité, au fait que les députés connaissent les conditions locales et qu'ils tentent de satisfaire les besoins locaux à l'échelle nationale; la mesure doit aussi

permettre aux citoyens d'avoir accès à leur député pour faciliter la résolution de leurs préoccupations et leur participation au processus démocratique » (e).

Dans ce qui suit, je tenterai de démontrer comment ce système de représentation proportionnelle, appelé couramment système de représentation proportionnelle mixte (RPM), est le plus approprié pour un pays aussi vaste que le Canada, car ce système est le seul qui assure une responsabilisation à l'échelle locale en préservant des circonscriptions uninominales. De plus, les Canadiens se sont habitués à avoir un seul député qui représente chacun d'entre eux et peuvent, à juste titre, considérer ceci comme un droit acquis, excluant ainsi tous les autres systèmes de représentation proportionnelle.

RPM POUR LE CANADA

Le système de RPM a été créé en Allemagne, après la guerre. Il a ensuite été adopté et adapté en Nouvelle-Zélande, en Écosse, au pays de Galles (trois endroits où les électeurs étaient habitués d'avoir des députés locaux) ainsi qu'en Hongrie et en Roumanie, pour ne nommer que ceux-là. C'est le modèle qui a été présenté à la Chambre des communes en décembre 2014 et qui a obtenu l'appui du NPD, du Parti vert et de la moitié des députés du Parti libéral. De plus, le député conservateur indépendant Brent Rathgeber a également offert son appui. Il a expliqué son appui en invoquant un avantage du système de RPM rarement mentionné, c'est-à-dire que l'électeur peut voter pour le parti qu'il aimerait voir accéder au pouvoir ainsi que pour le candidat local de son choix, peu importe le parti qu'il représente, sans nuire au parti qu'il préfère, et que cela signifie que le soutien des électeurs de toutes les allégeances politiques dont bénéficient les députés leur permet d'agir de façon plus indépendante à la Chambre des communes.

Le système de RPM a été proposé dans la plupart des provinces qui envisageaient une réforme électorale. Il a été recommandé par la Commission du droit du Canada, avec compensation selon les régions électorales, comme en Écosse, et non les listes provinciales que les électeurs de l'Ontario ont rejetées dans le cadre du référendum de 2007. Les listes régionales sont inévitables pour appliquer le système de RPM au Canada, bien que le mode de compensation, qui prévoit que les votes RPM soient convertis en sièges, tel qu'il est indiqué ci-dessous, semble plus compliqué au premier abord.

Le processus de vote en vertu du système de RPM est simple. Selon le système de RPM, vous avez deux votes. Un vous permet de choisir le député local pour votre district et l'autre vous permet de voter pour une liste régionale de candidats du parti que vous aimeriez voir gouverner. Les préférences des électeurs, dont les votes sont perdus lorsque le candidat de leur parti perd la circonscription électorale, sont représentées par le choix des députés régionaux qui dominent les résultats locaux. À la fin, chaque vote compte, car les sièges supplémentaires sont déterminés de manière à compenser les partis sous-représentés parmi les députés de district.

Nous pouvons constater comment cela fonctionne en appliquant le modèle de la Commission du droit aux résultats des élections de 2015, en supposant que les choix des électeurs auraient été les mêmes que selon le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour. (En fait, de nombreuses personnes n'auraient pas fait le même choix, car en vertu d'un système à représentation proportionnelle, la motivation à voter de façon stratégique disparaît. Par exemple, en 2015, un grand nombre de votes de centre gauche ont été enregistrés pour le candidat ayant les meilleures chances de détrôner le Parti conservateur.)

Voici un exemple hypothétique : la Saskatchewan, qui compte 14 députés, constitue une région électorale selon le modèle de la Commission du droit, avec neuf députés locaux et cinq députés régionaux. Des neuf circonscriptions locales, selon les résultats de 2015, le Parti conservateur en aurait probablement

remporté six, le NPD deux et le Parti libéral, une. Le Parti vert a obtenu 2,1 % des votes en Saskatchewan, le Parti libéral en a cumulé 23,9 %, le NPD, 25,1 %, et le Parti conservateur a cumulé 48,5 % des votes. Pour que le résultat total soit proportionnel, les électeurs libéraux éliraient trois députés, les électeurs du NPD en éliraient quatre et les électeurs conservateurs, sept. (Si les votes pour le Parti vert avaient doublé, comme cela aurait été probablement le cas en vertu d'un système à représentation proportionnelle, les électeurs de ce parti auraient élu un député). Par conséquent, on ajouterait aux neuf députés deux députés libéraux régionaux, deux députés du NPD et un député conservateur. Le même processus pour sélectionner les députés serait observé à l'échelle du pays.

Pour adapter une telle version du système de RPM au Canada, plusieurs choix devront être faits. La taille des régions et la répartition des sièges locaux et régionaux doivent être déterminées de façon à représenter le mieux possible la géographie et la population. De plus, nous devrions décider si les électeurs peuvent faire des choix selon la liste (ouverte) des candidats privilégiés ou si le choix reste celui des partis. Il nous faudrait aussi décider si un représentant peut être à la fois un candidat local et un candidat de la liste.

APPRENDRE DE L'EXPÉRIENCE DES AUTRES

Pour prendre des décisions relativement à de telles questions, nous pouvons profiter des nombreuses années d'expérience d'autres pays où le système de RPM est en vigueur ainsi que des recherches approfondies sur le sujet. Nous savons, par exemple, qu'avoir à la fois des députés locaux et régionaux n'est pas un problème et qu'un député peut assumer ces deux rôles simultanément. Nous savons aussi que des régions électorales ayant aussi peu que huit sièges (cinq sièges de districts et trois sièges régionaux) permettent d'atteindre des résultats raisonnablement proportionnelsⁱⁱ. Par conséquent, le pourcentage de sièges supplémentaires pourrait être aussi bas que 37,5 %, ce qui est légèrement inférieur à la situation en Écosse, soit 43 %. De plus, nous ne sommes pas tenus

de suivre l'exemple de l'Écosse, où toutes les régions ont le même nombre de députés. Il serait logique de prendre en compte des districts régionaux plus vastes dans les régions métropolitaines, par exemple les régions comptant 13 députés (8 députés de district et 5 députés régionaux) et, disons, 3 et 2 dans les régions faiblement peuplées. Il serait également possible d'exclure de la compensation selon la liste un certain nombre de régions éloignées, laissant les limites des circonscriptions actuelles. Bien qu'il soit vrai qu'un tel système n'assurera pas la proportionnalité absolue, les données indiquent qu'il s'en rapprochera suffisammentⁱⁱⁱ.

À moins que nous ajoutions des députés, la taille de la circonscription à représentant unique augmentera d'environ 40 %, mais le travail des députés sera probablement divisé de telle façon que les députés élus par le biais des listes régionales assumeront des tâches dans la région et au Parlement afin d'équilibrer celles des députés de circonscription, et les partisans transmettront leurs préoccupations à un député de la liste de leur parti plutôt qu'à leur député local. Une étude du professeur Louis Massicotte de l'Université Laval sur l'expérience de l'Allemagne indique que c'est principalement ce qui s'est produit.

L'expérience des pays utilisant le système de RPM efficacement sert à contrer les critiques souvent entendues au sujet des systèmes à représentation proportionnelle. On présume souvent que tous les systèmes à représentation proportionnelle reposent sur de longues listes de candidats établies par des bureaucrates du parti. Mais ce n'est pas le cas avec le système de RPM. Il est également faux de croire qu'en moyenne, les élections sont moins fréquentes dans les pays comparables au Canada où le système à représentation proportionnelle est en vigueur^{iv}. Néanmoins, le système de RPM offre les avantages courants des systèmes à représentation proportionnelle, c'est-à-dire qu'il assure une représentation plus équitable des petits et moyens partis, ainsi que des femmes et des minorités et qu'il empêche les partis de monopoliser les

régions, tout en conservant les circonscriptions qui maintiennent des liens étroits avec l'électorat. Il semble évident, comme il l'a été pour la plupart des experts récemment consultés^v, que ceux-ci compensent largement les avantages éventuels de la conservation d'un système de scrutin uninominal majoritaire à un tour.

Le seul argument important contre toutes les formes de système à représentation proportionnelle, y compris le système de RPM, est qu'elles rendent le gouvernement inefficace en réduisant la possibilité d'avoir un gouvernement majoritaire à parti unique. Il est à noter qu'il ne s'agit pas d'une considération dans le cadre du mandat du Comité. En effet, il y a un autre critère, soit de favoriser « une civilité et une collaboration accrues au sein de la sphère politique ». L'expérience du Canada illustre qu'un gouvernement majoritaire à parti unique nuit à cet objectif. Par contre, l'expérience de la plupart des nombreux pays d'Europe et d'ailleurs où un système à représentation proportionnelle est en vigueur indique que lorsque les partis savent qu'ils ne peuvent pas gouverner seuls, ils apprennent à travailler ensemble.

Pour ce qui est de l'efficacité, les observateurs s'entendent sur le fait que certains de nos meilleurs gouvernements provinciaux et fédéraux ont été ceux qui n'étaient pas majoritaires, mais qui œuvraient plutôt selon des ententes formelles et non formelles avec des tiers partis. Mais ils n'ont jamais duré quatre ans, car il s'agissait d'un exercice exigeant, et les partis minoritaires trouvaient des façons de dissoudre prématurément le parlement lorsqu'ils pensaient pouvoir remporter la majorité des sièges à l'élection suivante. En vertu d'un système à représentation proportionnelle, ceci est très peu probable, alors ces ententes durent habituellement jusqu'à la fin de la législature, assurant un gouvernement stable et généralement efficace.

En plus d'encourager une meilleure coopération entre les partis, un système à représentation proportionnelle, plus qu'un système majoritaire :

« encourage le vote et la participation au processus démocratique, favorise une civilité et une collaboration accrues au sein de la sphère politique, améliore l'unité sociale et offre des possibilités d'inclusion des groupes sous représentés dans le processus politique » (b).

Bien qu'il soit vrai que les tiers partis ont une plus grande incidence lorsqu'aucun parti n'a la majorité des sièges, il n'est pas vrai, comme l'affirment les opposants au système à représentation proportionnelle, qu'ils peuvent facilement abuser de leur statut en menaçant de renverser le gouvernement, car ils savent que les électeurs les blâmeront d'avoir déclenché des élections qu'ils ne voulaient pas.

Des deux autres principes, un dépend simplement du rôle exemplaire d'Élections Canada, soit que l'organisme assure « la confiance du public à l'égard du processus électoral, en assurant l'obtention de résultats fiables et vérifiables à l'aide d'un processus efficace et objectif qui est sécuritaire et préserve la confidentialité du vote pour les particuliers canadiens » (c).

Le dernier principe est le suivant :

« Accessibilité et inclusion : que la mesure proposée évite une complexité indue du processus de scrutin tout en respectant les autres principes, et qu'elle favorise l'accès par tous les électeurs admissibles, peu importe leur condition physique ou sociale » (d).

L'accessibilité et l'inclusion ne font aucunement obstacle au changement proposé. Toutefois, la question d'éviter une complexité indue doit être examinée. Le système national de liste à représentation proportionnelle est le système électoral le moins complexe, car chaque électeur voit immédiatement la relation entre les votes et les sièges. Le système de scrutin uninominal majoritaire à un tour semble simple, mais de nombreux électeurs sont surpris d'apprendre qu'il récompense injustement certains partis plutôt que d'autres. Le principe compensatoire qui sous-tend le système de RPM n'est pas évident, et les électeurs auront besoin d'une explication claire de la façon qu'il transforme les votes en sièges. J'ai examiné l'expérience de la Nouvelle-Zélande en particulier^{vi},

laquelle illustre comment ceci peut être accompli de façon à – tel qu’il est indiqué au paragraphe (b) ci-dessus – encourager le vote et la participation au processus démocratique.

Henry Milner est chercheur invité, Chaire de recherche du Canada en études électorales, Université de Montréal, et co-éditeur de la publication Inroads Journal. Il est notamment l’auteur et l’éditeur de plusieurs livres sur les élections et la participation électorale.

ⁱ J’aimerais remercier Wil Day pour cette information.

ⁱⁱ http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Carey-Hix-AJPS2011.pdf [EN ANGLAIS SEULEMENT].

ⁱⁱⁱ David Farrell estime que la distorsion moyenne entre les votes et les sièges pour les systèmes de RPM est de 3,9 %, ce qui est aussi bon que pour d’autres systèmes de représentation proportionnelle, <https://he.palgrave.com/page/detail/Electoral-Systems/?K=9780230546783> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

^{iv} http://www.broadbentinstitute.ca/an_electoral_system_for_all [EN ANGLAIS SEULEMENT].

^v https://www.researchgate.net/publication/38175077_Expert_Opinion_on_Electoral_Systems_So_Which_Electoral_System_Is_Best [EN ANGLAIS SEULEMENT].

^{vi} Voir par exemple : <http://irpp.org/wp-content/uploads/assets/research/strengthening-canadian-democracy/new-research-article/pmvol5no9.pdf> [EN ANGLAIS SEULEMENT].