

Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme électorale, Chambre des communes. Ottawa, 27 juillet 2016

Lawrence LeDuc, professeur émérite
Département des sciences politiques, Université de Toronto

Introduction : Deux principes de représentation

Les systèmes électoraux ont la réputation d'être complexes. Pourtant, tout au long de l'histoire politique moderne, deux grands principes de représentation se sont imposés et ont été utilisés pour l'organisation des élections parlementaires. Il s'agit de deux concepts relativement simples. Le premier est le concept de la *représentation territoriale* qui nous vient de la Grande-Bretagne. L'idée de base est de permettre aux électeurs des diverses circonscriptions de choisir la personne qui les représentera à l'assemblée législative ou au parlement. La Grande-Bretagne a exporté ce système de représentation dans la plupart de ses colonies et de ses dominions, où il a été adopté à quelques variantes près. Mais le modèle de représentation britannique de base a relativement peu changé au fil du temps. Au Canada, tant au palier fédéral qu'au palier provincial, nous avons accepté ce principe de représentation comme étant plus ou moins la norme et nous n'avons guère exploré d'autres modèles ou variantes.

L'autre grand principe de représentation est celui de la *représentation proportionnelle*, qui nous vient de l'Europe continentale. Ce mode de scrutin s'efforce de répartir les sièges à l'assemblée législative en fonction de la composition de la population. Par conséquent, les électeurs sont invités à choisir un *groupe* de représentants qui correspondent à leurs opinions, en général à partir d'une liste de candidats soumise par les divers partis politiques. C'est le mode de scrutin le plus répandu dans le monde aujourd'hui. On le trouve dans la plupart des pays européens, ainsi que dans bon nombre des pays d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique (International IDEA, 2005). Sa popularité s'explique en raison de sa souplesse et de son adaptabilité. Les choix offerts aux électeurs peuvent être structurés de différentes manières : listes ouvertes ou fermées, paliers multiples (régionaux ou nationaux) ou diverses combinaisons (Gallagher, 2014). Mais le principe de base demeure le même. Le parlement ou la législature est censé refléter fidèlement l'opinion des personnes qui le choisissent. Les positions minoritaires devraient être représentées tout autant que les positions majoritaires.

La montée des partis politiques a rendu les deux modèles plus complexes. Selon le modèle britannique traditionnel, les électeurs ne se contentaient plus de choisir un représentant local, mais plutôt le représentant d'un *parti*. Selon le système de scrutin proportionnel, les électeurs en sont venus à considérer qu'ils étaient appelés à faire leur choix exclusivement en fonction de leur affiliation partisane. Étant donné que, dans le modèle de la représentation proportionnelle, il est rare qu'un seul parti remporte la majorité absolue des sièges législatifs, les gouvernements sont fréquemment formés à la suite de coalitions formées de deux ou de plusieurs partis. Toutefois, dans les systèmes de style britannique, il arrive fréquemment qu'un seul parti réussisse à former le gouvernement même lorsqu'il n'a pas remporté la majorité des suffrages. Au Canada, par exemple, les deux gouvernements fédéraux les plus récents ont été des gouvernements majoritaires, même s'ils n'avaient remporté que 39,6 % et 39,5 % des voix respectivement lors des élections de 2011 et de 2015. En pareil cas, nombreux sont ceux qui

estiment que les gouvernements élus avec des marges aussi minces devraient être assujettis à des contrôles plus stricts. Toutefois, dans les systèmes de scrutin proportionnel, on constate parfois le problème opposé : les gouvernements de coalition n'arrivent pas toujours à prendre des décisions sur certaines questions en raison de désaccords sur les orientations à prendre entre les membres de la coalition.

Les systèmes mixtes

Aucun mode de scrutin n'est parfait. Ceux qui favorisent un modèle plutôt qu'un autre doivent accepter certains des inconvénients en même temps que les avantages qu'il offre. Avec le temps, on en est venu à expérimenter divers autres modèles ainsi que des modèles hybrides. En particulier, les systèmes mixtes visent à combiner les avantages que comportent le modèle majoritaire et le modèle proportionnel en désignant certains élus en fonction de chacun de ces principes (Shugart et Wattenberg, 2000). Le système allemand qui a été adopté en 1949 a démontré que ces deux concepts de représentation pouvaient être combinés avec succès : il s'agit du système mixte avec compensation (SMAC). Le succès de cette formule a inspiré d'autres pays comme la Nouvelle-Zélande, et le Japon a adopté une variante de ce modèle. Le SMAC est également le modèle qui a été proposé pour l'Ontario par l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de l'Ontario, mais cette formule a été rejetée lors du référendum de 2007.

Un autre type de système hybride qui a retenu l'attention des réformateurs est le vote unique transférable (VUT). Selon ce mode de scrutin, les députés sont élus dans des circonscriptions électorales qui élisent plusieurs représentants et où les électeurs sont invités à classer les candidats par ordre de préférence. Les résultats sont calculés selon le nombre de voix de « premier choix » recueillies par chaque candidat. Il arrive que les voix de « deuxième choix » déterminent quel candidat est finalement élu. Bien que le modèle VUT ait suscité beaucoup d'attention dans les ouvrages théoriques sur les systèmes électoraux, il n'est pas aussi fréquemment utilisé, en pratique, que les autres systèmes. Il sert en Irlande et à Malte, et l'Australie y recourt pour ses élections au Sénat et dans certains de ses États. Le VUT est le modèle recommandé par l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique, mais il n'a pas récolté suffisamment d'appuis lors du référendum de 2005 pour pouvoir être adopté. Bien que le VUT soit souvent considéré comme une variante du mode de scrutin de la représentation proportionnelle, la proportionnalité qu'il permet d'obtenir dépend en grande partie de la taille des circonscriptions au sein desquelles les candidats sont élus.

Les arguments en faveur de la représentation proportionnelle à scrutin de liste (RPSL)

Dans le présent mémoire, je souhaite inciter les membres du Comité spécial sur la réforme électorale à envisager sérieusement de recommander l'adoption de la représentation proportionnelle à scrutin de liste ou RPSL pour le Canada. La RPSL est de loin le système électoral le plus répandu dans le monde. En comparaison avec des systèmes hybrides comme le SMAC ou le VUT, la RPSL est un mode de scrutin relativement simple que les électeurs peuvent facilement comprendre et qui fonctionne bien en pratique. Il n'exige pas une législature beaucoup plus importante pour assurer une représentation efficace et il n'affaiblit pas et ne dénature pas nos institutions ou nos coutumes politiques. Avec le modèle de la RPSL, les électeurs ont un seul vote et chaque vote compte. Avec notre système électoral actuel, on gaspille des suffrages et on continue à former des gouvernements qui obtiennent d'importantes majorités

parlementaires avec un faible nombre total de suffrages exprimés. La RPSL est de loin le système qui permet le mieux de respecter bon nombre des principes énoncés dans le mandat du Comité et ceux qui consacrent les valeurs démocratiques électorales authentiques, en l'occurrence, garantir un parlement représentatif, promouvoir la légitimité du gouvernement, refléter les choix des électeurs, faciliter la participation des électeurs, tenir compte de toutes les tendances et garantir l'intégrité. Le fait qu'il soit largement utilisé partout dans le monde démontre par ailleurs qu'il favorise des gouvernements stables, efficaces et responsables. Il ne s'agit pas d'un simple argument théorique. En raison de son utilisation constante dans divers milieux politiques et sociaux, la RPSL est bien connue et bien documentée. Nous pouvons avoir l'assurance que ce mode de scrutin fonctionnerait bien au Canada et qu'il permettrait d'atteindre les objectifs d'une meilleure représentation des citoyens et d'un système politique plus sain et plus démocratique.

La RPSL s'est également avérée être de loin le meilleur système pour assurer une représentation adéquate des femmes et des minorités, une question importante au Canada. Le système uninominal majoritaire à un tour actuel (ou scrutin majoritaire uninominal ou SMU) donne de mauvais résultats à cet égard tant au provincial qu'au fédéral et dans les quelques autres pays (surtout les anciennes colonies britanniques) qui l'utilisent. En revanche, les pays scandinaves qui utilisent tous la RPSL figurent constamment parmi ceux qui donnent les meilleurs résultats en ce qui concerne la représentation des femmes (Krook, 2014). En règle générale, selon le système de la RPSL, les partis agissent de façon stratégique pour s'assurer que leurs listes tiennent compte de l'équilibre des sexes et de la diversité des races et des groupes ethniques des circonscriptions où ils présentent des candidats. Nous pouvons donc avoir la certitude que l'adoption du mode de scrutin de la RPSL au Canada permettrait d'obtenir un parlement plus ethniquement diversifié et mieux équilibré entre les sexes et qui représenterait plus fidèlement notre diversité sociale.

Le mode de scrutin de la RPSL est un système de représentation souple et adaptable qui peut être adapté expressément pour répondre aux besoins d'un pays diversifié et au vaste territoire comme le Canada. Il fait l'objet de diverses variantes un peu partout dans le monde, ce qui ne signifie pas pour autant que ses principes de base ne font pas l'objet d'un consensus. L'adoption de la RPSL ne signifie pas que l'on opte pour le modèle électoral d'un autre pays. Il signifie plutôt qu'on applique des principes de représentation éprouvés pour créer un système qui correspond davantage à l'environnement politique et social du Canada. Je préconise l'adoption pour le Canada d'un modèle prévoyant l'élection d'un nombre précis de députés provenant de circonscriptions plurinominales dont la taille pourrait varier selon la population. Dans un parlement d'à peu près la même taille que le parlement actuel, la circonscription moyenne pourrait élire sept ou huit députés. Même si ces circonscriptions étaient géographiquement plus grandes que celles qui existent selon le système actuel, un modèle de ce genre continuerait à assurer une représentation locale et provinciale efficace. Les électeurs pourraient voter soit pour une liste de candidats désignés par chacun des partis politiques dans leur circonscription ou, de préférence, voter pour un seul candidat inscrit sur la liste. Les candidats pourraient, comme c'est actuellement le cas, être désignés lors d'assemblées de mise en candidature organisées au niveau de chaque circonscription électorale. Les partis de plus petite taille pourraient être autorisés à proposer une liste nationale unique s'ils le souhaitent, et un palier complémentaire national pourrait être ajouté pour permettre aux partis ayant recueilli un pourcentage précis des voix à

l'échelle nationale (par exemple 5 %) d'obtenir une représentation proportionnelle aux suffrages totaux obtenus. Des dispositions distinctes pourraient être prévues pour permettre aux candidats indépendants de s'inscrire comme candidats dans une circonscription déterminée conformément à l'usage actuel. Ce modèle ressemble beaucoup aux systèmes utilisés en Espagne et en Suède, qui ont des parlements dont la taille est comparable à celle du Canada.

Bien que nous ne puissions pas prédire tous les effets à long terme que la RPSL pourrait avoir sur le politique canadienne, l'expérience vécue ailleurs nous enseigne qu'un ou deux partis politiques de plus pourraient être représentés au parlement, que le parti le plus important pourrait être moins dominant qu'il ne l'est présentement avec le SMU et que les gouvernements seraient probablement formés à la suite de coalitions de deux ou de plusieurs partis, le plus souvent un grand parti et un parti plus petit. Dans la plupart des cas, dans les nombreux pays qui utilisent la RPSL, les gouvernements de coalition sont aussi stables que les gouvernements formés selon les autres modes de scrutin, même si un député entre au cabinet ou le quitte pendant la durée du gouvernement. Les gouvernements de coalition sont également davantage responsables devant le parlement de façon permanente que les gouvernements « majoritaires » artificiels que l'on obtient plus souvent avec le SMU. Il est possible de produire des simulations des résultats probables à partir des résultats électoraux antérieurs bien qu'évidemment les tendances du vote pourraient être différentes. Il y aurait, par exemple, probablement moins de « votes stratégiques » avec la RPSL que ce qu'on a observé fréquemment avec le SMU lors des élections fédérales canadiennes récentes.

Même si une proposition complète de réforme électorale devrait offrir davantage que de simples principes généraux, le succès des orientations que je propose ne dépend pas de l'un ou l'autre des détails proposés. Le nombre précis des circonscriptions plurinominales ou encore la taille moyenne de ces circonscriptions pourraient être supérieurs ou inférieurs à ce que je suggère dans le présent mémoire. Les limites actuelles des circonscriptions devraient être fixées, comme c'est présentement le cas, par une commission indépendante chargée de délimiter les circonscriptions électorales. Un seuil de représentation pourrait être établi en fonction d'un chiffre supérieur ou inférieur à 5 % et un palier « complémentaire » pourrait, comme en Suède, ou non, comme en Espagne, être ajouté. La souplesse des systèmes de RPSL permet d'examiner séparément ces diverses questions au mérite.

Le degré d'insatisfaction des Canadiens envers leur système politique, tant au niveau provincial que fédéral, ne cesse d'augmenter depuis quelques années. Bien que la participation des citoyens aux élections se soit améliorée en 2015, elle avait diminué considérablement au cours des dernières années, atteignant un plancher historique de 59 % aux élections fédérales de 2008. Les recherches démontrent systématiquement que l'une des raisons qui expliquent le taux de participation de plus en plus faible aux élections est le sentiment qu'ont les citoyens que leur vote ne compte pas vraiment dans le système actuel ou que les choix qui leur sont présentés lors des élections ne leur conviennent pas. Les systèmes de RPSL qui existent un peu partout dans le monde favorisent systématiquement une participation électorale plus élevée lors des élections précisément pour ces mêmes raisons. Lors des élections de 2014 en Suède, par exemple, le taux de participation était de 86 %.

Le scrutin majoritaire nominal à un tour dont nous avons hérité de la Grande-Bretagne, mais que nous n'avons pas choisi délibérément, s'est soldé par un bilan lamentable de faible représentation, de distorsion et de mauvaise gouvernance, tant aux élections fédérales qu'aux élections provinciales au Canada et dans d'autres pays qui ont continué à employer ce système. Ses effets néfastes sur notre système politique sont bien connus et bien documentés depuis de nombreuses années (Cairns, 1968). Le Canada a une occasion unique de corriger l'une des lacunes les plus flagrantes de son système politique actuel et d'améliorer considérablement tant la qualité démocratique de sa politique que la représentativité de sa population. Je formule de vœu que le Comité recommande de modifier notre mode de scrutin et qu'il envisage sérieusement la possibilité d'adopter la RPSL, le mode de scrutin le plus utilisé dans le monde et la solution de rechange la meilleure et la plus pratique, pour remplacer le modèle actuel.

Systèmes électoraux de scrutin de 30 démocraties

Pays	----- Chambre basse -----				----- Chambre haute -----				Exécutif Mandat présidentiel (années) système (c)
	Système électoral	Nombre de sièges	Nombre de circonscriptions	Mandat (années)	Système électoral	Nombre de sièges	Nombre de circonscriptions	Mandat (années)	
Argentine	RP a)	257	24	4 (d)	Plurinominal	72	24	6 (e)	4
Australie	Majoritaire- AV	150	150	3	VUT	76	8	6 (f)	MC
Brésil	RP	513	27	4	Plurinominal	81	27	8 (g)	4
Canada	Plurinominal	308	308	5	N	105	S. O.	S. O.	MC
Danemark	RP	179	10 + 1	4	U	S. O.	S. O.	S. O.	MC
Finlande	RP	200	15	4	U	S. O.	S. O.	S. O.	6
France	Majoritaire- GA	577	577	5	N	348	S. O.	6 (f)	5
Allemagne	Mixte	598	299 + 1	4	N	69	S. O.	S. O.	P
Grèce	RP	300	56 + 1 (h)	4	U	S. O.	S. O.	S. O.	P
Hongrie	Mixte	386	176 + 21	4	U	S. O.	S. O.	S. O.	P
Inde	Plurinominal	545	543	5	N	250	S. O.	6 (e)	P
Irlande	VUT	166	41	5	N	60	S. O.	5	7
Israël	RP	120	1	4	U	S. O.	S. O.	S. O.	P
Italie	RP	630	26 + 1 (h)	5	RP	315 (i)	26	5	P
Japon	Mixte	480	300 + 1	4	Mixte	242	47 + 1	6 (f)	MC
Mexique	Mixte	500	300 + 5	3	Mixte	200	32 + 1	6	6
Pays-Bas	RP	150	1	4	N	75	S. O.	6	MC
Nouvelle-Zélande	Mixte	120	65 + 1	3	U	S. O.	S. O.	S. O.	MC
Philippines	Mixte	287	230 + 1	3	Plurinominal	24	1	6	6
Pologne	RP	460	40 + 1	4	RP	100	41	4	5
Russie	RP	450	1	4	N	178	S. O.	4	6
Afrique du Sud	RP	400	10	5	N	90	S. O.	5	P
Corée du Sud	Mixte	299	245 + 1	4	U	S. O.	S. O.	S. O.	5
Espagne	RP	350	52	4	Mixte (j)	259	S. O.	4	MC
Suède	RP	349	29 + 1	4	U	S. O.	S. O.	S. O.	MC
Suisse	RP	200	26	4	Plurinominal (k)	46	26	4	P
Turquie	RP	550	79	5	U	S. O.	S. O.	S. O.	P
Ukraine	Mixte	450	225 + 1	4	U	S. O.	S. O.	S. O.	5
Royaume-Uni	Plurinominal	600	600	5	N	S. O.	S. O.	S. O.	MC
États-Unis	Plurinominal	435	435	2	Plurinominal	100	50	6 (e)	4

a. RP = représentation proportionnelle.

b. Pour les chambres élues uniquement. N = non directement élu. U = unicaméral. S. O. = sans objet.

c. Pour les membres de l'exécutif directement élus seulement. MC = monarchie constitutionnelle. P = élection par le parlement.

d. La moitié élue aux deux ans.

e. Tiers élu aux deux ans.

f. Moitié élue aux trois ans.

g. Élu par alternance tous les quatre ans (1/3, 2/3).

h. Avec prime à la majorité.

i. Plus six sièges désignés.

j. En partie élu.

k. RP dans certains cantons.

Références

- Cairns, Alan. « The Electoral System and the Party System in Canada: 1921-1965 », *Canadian Journal of Political Science* 1 (1968), p. 55 à 80.
- Commission de réforme du droit. *Un vote qui compte : La réforme électorale au Canada*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2004.
- Farrell, David. « *Electoral Systems: a Comparative Introduction* », Basingstoke, Palgrave, 2001.
- Gallagher, Michael. « Electoral Institutions and Representation », Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi et Pippa Norris (dir.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in a Changing World*, London, Sage, 2014.
- Howe, Paul, Richard Johnston, et André Blais (dir.), *Strengthening Canadian Democracy*, Montréal, Institut de recherche en politique publique, 2005.
- International IDEA. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm, International IDEA, 2005.
- Katz, Richard. « Electoral Reform is Not as Simple as it Looks », Henry Milner (dir.), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Toronto, Broadview, 1999.
- Krook, Mona Lena. « The Political Representation of Women and Minorities », Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi et Pippa Norris (dir.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in a Changing World*, London, Sage, 2014.
- LeDuc, Lawrence. « The Failure of Electoral Reform Proposals in Canada », *Political Science* 61 (2009), p. 21 à 40.
- LeDuc, Lawrence. « Referendums and Deliberative Democracy », *Electoral Studies* 38 (2015), p. 139-148
- Pilon, Dennis. *The Politics of Voting: Reforming Canada's Electoral System*, Toronto, Emond Montgomery, 2007.
- Rahat, Gideon. « The Politics of Electoral Reform: the State of Research », *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 21 (2011), p. 523 à 543.
- Shugart, Matthew et Martin Wattenberg (dir.). *Mixte-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York, Oxford University Press, 2000.
- Warren, Mark et Hilary Pearse (dir.). *Designing Deliberative Democracy: the British Columbia Citizens' Assembly*, New York, Cambridge University Press, 2008.