

Pour un SRPM à un vote avec repêchage
Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme électorale
par David A. Hutcheon et Jennifer A. Tomek
Le 15 juillet 2016

Résumé

Nous sommes d'avis que le Canada a besoin d'un système électoral qui réduit l'écart entre les suffrages exprimés et le nombre de sièges remportés, tout en conservant la transparence et la simplicité du système actuel. *Nous recommandons de remplacer le système uninominal majoritaire à un tour actuel (SUMT) par une version modifiée du système de représentation proportionnelle mixte (SRPM).* Grâce au SRPM modifié que nous proposons, le vote de chaque électeur compte à la fois pour l'élection du député de chaque circonscription et pour l'élection d'un député « de liste » représentant la province ou toute autre région comptant plusieurs circonscriptions. Les députés « de liste » sont choisis parmi les candidats défaits de chaque parti (repêchage) de manière à aligner la représentation de chaque province à la Chambre des communes sur la répartition des sièges par parti politique, selon les suffrages exprimés.

L'adoption du SRPM à un vote avec repêchage permet d'éliminer un grand nombre des problèmes que pose le système électoral actuel, à savoir les votes gaspillés; l'obtention de fortes majorités de sièges issues d'une faible majorité de voix; le déséquilibre régional entre les partis; la sous-représentation des petits partis; le vote stratégique contre un parti. Par ailleurs, ce système comporte de nombreux avantages du système actuel : les liens étroits entre les députés et « leur » circonscription; la simplicité et la transparence de la procédure du scrutin; le choix des candidats par les associations locales de circonscription.

Le vote unique avec repêchage est plus avantageux que le SRPM conventionnel, qui nécessite deux votes et des listes fermées de candidats. Le système proposé fait appel au même mécanisme de scrutin que le système actuel; il est à l'abri des distorsions que créent les listes bidon et dissuade de recourir à d'autres stratégies pour déjouer le système; enfin, les députés « de liste » dépendent moins des dirigeants des partis.

1. Le système actuel crée un effet de distorsion avec les suffrages exprimés

Avec le système actuel, les candidats qui se présentent au scrutin uninominal (circonscriptions) sont choisis par les associations locales des partis. Chaque électeur vote pour un candidat et le candidat qui recueille la majorité des voix est élu (le « système uninominal majoritaire à un tour »). Pour la plupart des électeurs, ce qui est le plus important chez un député, c'est son appartenance politique. Or, le système actuel ne tient pas compte de ce fait, ce qui se traduit par une frustration chronique des électeurs face à l'issue de chaque élection.

Distorsion et déficit démocratique causés par le SUMT :

- Il arrive que le parti qui obtient le plus de sièges à la Chambre des communes et qui forme le gouvernement ne soit pas celui qui a rallié le plus de suffrages. Ainsi, en 2011 et de nouveau en 2015, un parti a obtenu 54 % des sièges avec moins de 40 % des voix.
- Les circonscriptions remportées par de faibles majorités peuvent se traduire par un nombre de sièges disproportionné, privant de représentation presque la moitié des électeurs d'une région. C'est ce qui s'est produit, par exemple, en Saskatchewan, en 2008 (13 sièges sur 14 pour 54 % des suffrages exprimés) et au Nouveau-Brunswick, en 2015 (10 sièges sur 10 pour 52 % des votes).
- Il arrive fréquemment que les petits partis soient exclus du Parlement, à moins qu'ils jouissent d'un appui très concentré. En 2008, le Bloc Québécois a obtenu 49 sièges avec 10 % des suffrages exprimés à l'échelle nationale, alors que le Parti Vert n'en a obtenu aucun avec 6,8 % des votes.
- Les électeurs dont le candidat n'a pas été élu ont l'impression que leur vote a été gaspillé¹.
- Les électeurs se sentent souvent obligés de voter contre un parti : ils votent pour un candidat autre que celui pour lequel ils auraient normalement voté pour empêcher le parti abhorré de faire élire son candidat.

Avantages du système actuel :

- Chaque député est lié à une région géographique particulière. Les citoyens peuvent communiquer avec « leur » député pour obtenir de l'aide lorsqu'ils font affaire avec des organismes fédéraux.
- La méthode d'attribution des sièges est très facile à comprendre.
- La sélection de candidats est faite (en grande partie) par les associations locales des partis.
- Le système actuel favorise la formation d'un petit nombre de partis. Ces partis élaborent des plateformes électorales dans lesquelles ils présentent aux électeurs leur conception distincte et organisée du gouvernement.

D'autres problèmes (le pouvoir accru du Cabinet du premier ministre, la sous-représentation des minorités et des femmes, la méfiance à l'égard des politiciens) ne sont pas liés directement au SUMT, et un simple changement de mode de scrutin ne suffirait pas à les régler.

2. Un meilleur système établirait un équilibre entre la simplicité du scrutin majoritaire uninominal et la représentation des suffrages exprimés

Deux rapports publiés en 2004 offrent d'excellentes idées pour une réforme électorale au Canada. Le rapport de la Commission du droit² a traité de plusieurs possibilités pour des élections fédérales et on y recommande un SRPM à deux votes assorti d'une liste de parti « souple ». Dans un rapport³ qu'il a rédigé pour l'Assemblée nationale du Québec, Louis Massicotte a scruté en détail la cinquantaine d'années d'expérience vécue par les Allemands avec le SRPM et l'introduction plus récente de ce système en Nouvelle-Zélande, en Écosse et au Pays de Galles. Massicotte opte pour un SRPM à un vote assorti d'une liste de parti sur laquelle figurent les candidats de circonscription.

Ayant également considéré la dizaine d'années d'expérience du SRPM dans d'autres pays, **nous recommandons l'adoption d'un SRPM modifié selon lequel les électeurs votent pour un candidat dans une circonscription, leur vote s'ajoutant également aux suffrages exprimés pour un parti dans une région comptant plusieurs circonscriptions. En vertu de ce système, les députés de liste seraient choisis par « repêchage⁴ »** parmi les candidats du parti qui a obtenu le pourcentage de votes le plus élevé dans la région. En fait, il s'agit de ce que propose Massicotte, à cette différence près que le choix des députés de liste se ferait par les électeurs et non par le parti. Cette formule s'apparente au système électoral du länders allemand de **Bade-Wurtemberg**. Le système que nous proposons diffère de la forme de SRPM la plus répandue, où les électeurs disposent de deux votes et où les candidats de liste proviennent des listes fournies par les partis. Voir les annexes 1 et 2 pour plus de précisions.

- *Le SRPM à un vote permet de conserver la simplicité du système actuel.* Les électeurs disposent d'un vote pour un candidat de la circonscription : aucune remise à niveau des électeurs n'est nécessaire. Les électeurs qui ne connaissent que le SUMT passent en douceur à ce nouveau mode de scrutin. [**Article 3 du mandat : « éviter une complexité indue du processus de scrutin »**]
- *Il atténue les problèmes que posent la disproportion exagérée, les déséquilibres régionaux, les votes gaspillés, les sièges assurés et le vote tactique.* La proportion de votes gaspillés (ceux qui ne contribuent pas à l'élection d'un député) passe de 50 % à 5 ou 10 %. [**Article 1 du mandat : « le système proposé réduit la distorsion »**]
- *Il dissuade le recours à des listes bidon* grâce auxquelles des partis sans principes peuvent fausser les résultats dans un SRPM à deux votes (détails à l'annexe 3). Il dissuade la formation de partis fantoches obtenant les votes de partisans des grands partis, comme cela s'est produit dans des SRPM à deux votes. [**Article 4 du mandat : « assure la confiance du public à l'égard du processus électoral »**]

3. Répercussions du recours à un SRPM avec repêchage

- Même dans les circonscriptions sûres (c.-à-d. les circonscriptions où un parti est historiquement très fort), tous les partis s'efforcent d'obtenir l'appui des électeurs.

Les candidats qui ont peu de chances d'être élus dans ces circonscriptions peuvent quand même faire énergiquement campagne dans l'espoir d'obtenir un siège par repêchage. [**Article 2 du mandat : « encourage le vote et la participation »**]

La méthode du repêchage permet de conserver la plupart des liens étroits que favorise le SUMT entre le député et les électeurs. Ainsi, les députés de listes

- jouent un rôle officiel seulement à l'échelle du regroupement de circonscriptions (région) et ils connaissent bien les circonscriptions où ils se sont présentés. Tous se sont retrouvés face aux électeurs. [**Article 5 du mandat : représentation locale**]
- On pourrait reprocher au repêchage d'accorder injustement deux, voire trois députés à certaines circonscriptions. Ce reproche fait ressortir une ambiguïté quant à la place qu'occupent ces députés : ils ne joueront aucun rôle officiel dans la région; le gagnant du scrutin uninominal majoritaire est le représentant officiel de la circonscription (seules sa mort ou sa démission peuvent entraîner le déclenchement d'une élection partielle). Il faudrait donc plutôt considérer comme un aspect positif le fait que le repêchage permette aux députés de chaque parti de représenter localement le plus grand nombre possible de citoyens de la région. Inversement, les députés issus d'une liste peuvent être répartis géographiquement de façon aléatoire.
- Le repêchage peut sembler pénaliser un candidat qui a fini deuxième dans un scrutin uninominal majoritaire, si le candidat qui a fini troisième est choisi comme député pour un petit parti. Cette situation est perçue à tort comme la continuation d'une lutte entre les différents partis. En fait, le candidat qui a fini deuxième a perdu la lutte au sein même de son propre parti, contre d'autres candidats qui ont aussi fini deuxième.
- On dit du repêchage qu'il permet de « transformer des perdants en gagnants ». Dans les pays où l'on recourt au SRPM à deux votes et aux listes de parti, il est plutôt normal pour les députés de liste d'avoir perdu un scrutin uninominal majoritaire : au parlement actuel de la Nouvelle-Zélande, 76 % des députés de liste ont perdu leur lutte électorale. Si les candidats perdants d'une circonscription peuvent être des députés de liste acceptables par l'intermédiaire des listes de parti, ils devraient aussi l'être par repêchage.
- Les parlements constitués en vertu d'un SRPM dans d'autres pays produisent souvent des gouvernements formés à la suite d'alliances conclues entre des partis. L'obligation de coopérer devrait limiter le pouvoir du premier ministre et de son cabinet. [**Article 2 du mandat : « favorise une civilité et une collaboration accrues au sein de la sphère politique »**]
- Les remplaçants (voir le dernier article de l'annexe 2) obtiennent de la visibilité et acquièrent de l'expérience de campagne, ce qui les avantage pour d'éventuelles nominations. Si des candidats de remplacement sont choisis pour équilibrer une liste (comme c'est le cas pour les candidats à la vice-présidence des États-Unis), les groupes minoritaires pourraient s'en trouver avantagés, contrairement au système actuel à un seul candidat. [**Article 2 du mandat : « inclusion des groupes sous-représentés »**]

4. Le système proposé atténue l'insatisfaction à l'égard des listes fermées

Selon le SRPM conventionnel, les députés de liste sont choisis parmi les listes fournies par les partis. La liste favorise l'expression de divers points de vue, philosophies et

ambitions au sein du parti; le parti n'est pas limité à un seul candidat de compromis par circonscription. Toutefois, la liste doit être « fermée » pour assurer ce qui est souvent un fragile équilibre d'intérêts : les électeurs ne peuvent pas changer la place d'un candidat sur la liste. Les listes fermées donnent plus de liberté aux partis, mais le seul choix qui s'offre aux électeurs est « à prendre ou à laisser ».

Le rapport de la Commission du droit du Canada, publié en 2004, fait état de commentaires formulés au cours du processus de consultation indiquant que les électeurs canadiens préféraient les listes ouvertes. C'est pourquoi, dans sa proposition d'adopter le SRPM, la Commission recommandait de recourir à une liste « flexible ». Mais un SRPM avec listes *fermées* a fait l'objet d'un référendum à l'Île-du-Prince-Édouard, en 2005; il a été rejeté dans une proportion de cinq contre trois. En 2007, une proposition semblable a été rejetée en Ontario, également dans une proportion de cinq contre trois dans le cadre d'un référendum. Des sondages réalisés à l'époque du référendum⁵ tenu en Ontario ont permis de cerner plusieurs des facteurs qui ont mené au rejet de la proposition. Même si les deux tiers des répondants aimaient l'idée de disposer de deux votes, *seuls 16 %* d'entre eux se sont dits en faveur de listes de parti fermées.

Le SRPM avec listes de parti fermées a peu de chance de connaître plus de succès aujourd'hui. Ses détracteurs pourraient en parler ainsi : « Ces députés n'ont pas besoin d'entretenir de liens étroits avec les gens de leur région, ni d'avoir déjà rencontré les électeurs; ils se sont retrouvés sur la liste grâce à un marchandage entre diverses factions du parti. Les dirigeants du parti en disposent à leur guise. » Si l'on ajoute à cela la méfiance générale des électeurs à l'égard des politiciens, on obtient un argument dévastateur contre ce type de SRPM.

5. Le SRPM par rapport aux autres systèmes

Dans un **mode de scrutin à vote unique transférable**, les circonscriptions électorales sont deux à quatre fois plus grandes que dans un SRPM et l'électeur perd le contact avec son député; la proportionnalité est limitée; il y a moins de transparence – le vote peut être manipulé et tripoté comme une hypothèque entre les mains de financiers de Wall Street.

Le système de vote alternatif ne donne aucun siège aux petits partis; il peut avoir un effet multiplicateur encore plus grand qu'un SUMT pur; la valeur d'une « majorité » composée de deuxièmes et troisièmes choix est incertaine; le deuxième choix des électeurs qui ont accordé leur premier choix à l'un des deux premiers candidats ne sert à rien; certains candidats qui auraient gagné leur élection sous un SUMT perdent au vote préférentiel.

Le vote proportionnel-préférentiel-personnalisé (ou vote P3) ayant un seuil d'efficacité élevé laisse peu de place aux partis qui arrivent aux troisième et quatrième rangs et n'en fait pas du tout aux candidats indépendants. Les circonscriptions électorales sont vastes, la proportionnalité est limitée et le système est complexe.

Le système mixte proportionnel à circonscription binominale, comme la présente proposition, est un SRPM à un vote avec repêchage; il prévoit la nomination conjointe de

candidats principaux et de remplaçants. Le nombre de sièges de liste correspond exactement à celui des circonscriptions. Les circonscriptions seraient donc deux fois plus grandes qu'à l'heure actuelle. Une méthode complexe pour choisir les députés de liste prévoit un député par circonscription, mais ne permet pas nécessairement aux meilleurs candidats défaits d'un parti d'être choisis.

6. Conclusion

Le SRPM proposé avec repêchage de candidats présente trois grands avantages : (1) il réduit l'écart entre le nombre de sièges remportés et le nombre de suffrages exprimés, parce que presque tous les votes contribuent à l'élection du député; (2) il évite de devoir recourir à des listes de parti fermées, cause des rejets antérieurs du SRPM par les électeurs canadiens; (3) c'est un système simple et efficace qui demeure transparent aux yeux du citoyen canadien moyen.

ANNEXE 1 : Options pour la mise en œuvre du SRPM

- Étendue des régions à circonscriptions multiples. Pour les grandes provinces, des régions comptant de 10 à 25 sièges devraient assurer une proportionnalité raisonnable et permettre une alternance acceptable entre les régions rurales et les régions urbaines. L'Écosse a choisi des régions d'environ 16 sièges.
- Proportion des sièges de liste. Une proportion d'un tiers devrait convenir dans la plupart des cas et se révéler assez juste lorsqu'il y a un effet multiplicateur, comme cela s'est produit dans les provinces de l'Atlantique lors de l'élection fédérale de 2015. Les circonscriptions seraient environ 50 % plus grandes qu'à l'heure actuelle. Dans cette perspective, nous proposons de ne pas appliquer le SRPM aux trois territoires ni aux plus vastes circonscriptions du nord des provinces (15 circonscriptions en tout) et de maintenir le scrutin uninominal dans ces circonscriptions.
- Sièges en surnombre. On parle de sièges en surnombre lorsqu'un parti remporte plus de sièges à une élection que le nombre établi en fonction des suffrages exprimés. En Nouvelle-Zélande et en Allemagne, des sièges sont accordés aux autres partis pour contrebalancer le déséquilibre lorsqu'une telle situation se produit. La présente proposition ne prévoit pas l'ajout de sièges; ainsi, aucun changement ne serait apporté au nombre de sièges dans les provinces et, par conséquent, il ne serait pas nécessaire de modifier la Constitution.
- Règle de calcul du nombre de sièges au prorata. Nous proposons d'utiliser la méthode D'Hondt. Cette méthode dissuade les partis d'essayer de tirer profit d'une scission en de plus petits partis.
- Seuil. La méthode de répartition au prorata retenue implique qu'un parti doit obtenir 50 000 voix ou plus dans une région pour avoir la chance d'obtenir un premier siège de liste (en gros les 4/3 du nombre moyen nécessaire pour remporter une circonscription dans un scrutin uninominal majoritaire). Comme cela a été fait en Écosse, nous proposons qu'il n'y ait aucun seuil officiel pour obtenir des sièges de liste.

D'autres options acceptables sont possibles et pourront être choisies une fois que les électeurs et les partis se seront familiarisés avec le SRPM.

ANNEXE 2 : Le processus électoral

- Après un recensement, la formule constitutionnelle est appliquée, comme c'est le cas actuellement, pour calculer le nombre de sièges de chaque province.
- Les régions peu peuplées (moins d'un habitant par kilomètre carré) sont ciblées. Dans les provinces plus grandes, les sièges restants sont regroupés par région (par exemple, l'ouest de l'Ontario); dans les provinces plus petites, les sièges sont regroupés dans une seule région. Le nombre de circonscriptions représente les deux tiers du nombre de sièges.
- Une élection générale est tenue pour choisir les députés de ces circonscriptions par majorité de voix (SUMT). Chaque électeur vote pour le candidat de son choix. Son vote est également comptabilisé dans les suffrages exprimés dans la région pour le parti du candidat.

- Le tiers des sièges restants d'une région est affecté à « la liste », de manière à ce que le nombre moyen de votes nécessaires pour élire un député soit le même pour chaque parti, dans la mesure du possible.
- Les sièges de liste sont établis par « repêchage » des candidats. Les candidats de chaque parti dans toute une région sont classés par ordre du pourcentage de votes obtenus dans chaque circonscription. Le premier siège de liste d'un parti est attribué au candidat qui a obtenu le pourcentage le plus élevé, le suivant au candidat qui a obtenu le deuxième pourcentage le plus élevé, en excluant tous les candidats élus, et ainsi de suite jusqu'à ce que tous les sièges aient été attribués.
- Dès qu'un candidat est nommé, un remplaçant est nommé. Le nom du remplaçant apparaîtra en petits caractères sur le bulletin de vote. Si un député de liste décède en cours de mandat ou démissionne, son remplaçant prend la relève. Si le représentant officiel de la circonscription (le gagnant du scrutin uninominal majoritaire) meurt ou démissionne, une élection partielle sera tenue. Si un parti obtient un pourcentage élevé des suffrages exprimés (plus de 67 %) au point où il n'a pas de candidats défaits pouvant occuper les sièges de liste, les remplaçants des candidats ayant obtenu plus haut pourcentage de votes occuperont ces sièges.

ANNEXE 3 : SRPM à deux votes et proportionnalité

Le système de représentation proportionnelle et un système permettant aux électeurs de disposer de deux votes sans restriction sont intrinsèquement incompatibles.

Dans un SRPM où les électeurs disposent de deux votes, les votes pour le parti servent à déterminer le nombre total de sièges accordés au parti, tandis que les votes pour le candidat permettent aux électeurs de déterminer *quels* candidats seront élus. Les adeptes du SRPM à deux votes soutiennent que ce système donne aux électeurs la possibilité de séparer leurs votes pour des raisons personnelles; ainsi, ils peuvent, par exemple, voter pour un candidat indépendant parce qu'ils n'aiment pas le candidat local de leur parti.

Or, cette possibilité de séparer les votes a permis à des partis peu scrupuleux de déjouer le système. Ainsi, un grand parti peut créer un faux parti ou faire en sorte qu'un faux candidat « indépendant » se présente; il invite ensuite ses partisans à donner un vote au parti et l'autre vote au faux candidat. Les gains effectués dans ces circonscriptions ne sont pas soustraits du nombre total des sièges accordés en fonction des suffrages exprimés. Le recours à de telles listes bidon a amené l'Italie, le Venezuela et le Lesotho⁶ à abandonner le SRPM à deux votes. En Allemagne, le vote pour le parti est écarté lorsque le vote pour le candidat a été accordé à un candidat indépendant élu⁷, ce qui élimine toute possibilité de tirer profit des faux candidats indépendants.

Le SRPM à deux votes a donné lieu à des manipulations électorales en Nouvelle-Zélande (le « Tea tape scandal⁸ ») et en Écosse et au Pays de Galles⁹.

Une façon d'empêcher le SRPM à deux votes de donner lieu à des manipulations électorales consiste à écarter le vote pour le parti dans certaines circonstances, ce qui compliquerait toutefois le dépouillement du scrutin, en plus d'éliminer la raison d'être d'un vote séparé pour le parti.

Notes en fin de texte et références

¹ Du point de vue d'un parti et de ses partisans, pour qui le plus important est le nombre de députés que le parti fait élire, un vote « gaspillé » est un vote qui n'a aucune influence sur le nombre de députés élus.

² Commission du droit du Canada, rapport intitulé « Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada », <http://publications.gc.ca/collections/Collection/J31-61-2004F.pdf>, consulté le 26 novembre 2015.

³ Louis Massicotte, *À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec*, http://www.democratie-nouvelle.qc.ca/wp-content/uploads/2012/08/louis_massicotte-a_la_recherche_un_mode_scrutin_mixte_compensatoire_document_travail_2004.pdf, consulté le 10 juillet 2016.

⁴En anglais, on appelle aussi de tels candidats des *best losers* (« meilleurs perdants ») ou encore des *near losers* (« quasi-perdants »); or, le premier terme est indûment négatif, alors que le second n'est pas toujours correct. Dans les compétitions sportives, le repêchage est utilisé pour donner une deuxième chance aux meilleurs perdants des rondes préliminaires.

⁵ Fred Cutler et Patrick Fournier, « Why Ontarians said No to MMP », *Toronto Globe and Mail*, 25 octobre 2007. [en anglais seulement]

⁶ Source : Wikipédia, « Mixed-member proportional representation », https://en.wikipedia.org/wiki/Mixed-member_proportional_representation#Collusion, consulté le 25 novembre 2015. [en anglais seulement]

⁷ Source : « German Electoral Law », <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=228>, article 6, alinéa 1, disposition 2, consulté le 10 juillet 2016. [en anglais seulement]

⁸ Source : Wikipédia, « Electoral system of New Zealand », https://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_system_of_New_Zealand#Strategic_voting, consulté le 8 juillet 2016. [en anglais seulement]

⁹ Source : Wikipédia, « Additional member system », https://en.wikipedia.org/wiki/Additional_Member_System, consulté le 25 novembre 2015. [en anglais seulement]