

## **Soumission au Comité spécial sur la réforme électorale de la Chambre des communes**

D<sup>r</sup> Trevor Smith, Université Carleton

### **Un système électoral pour le Canada**

Le système électoral actuel du Canada, hérité du Royaume-Uni, n'a pas été conçu pour répondre aux besoins du Canada. Ceux qui parlent de solutions de rechange au système actuel se contentent le plus souvent d'énumérer les systèmes existants dans d'autres pays et proposent de les importer tels quels. Pareille démarche est problématique; nous devons engager la réflexion sur la création d'un régime électoral entièrement nouveau conçu pour répondre aux besoins spécifiques du Canada.

La conception d'un tel système adapté au Canada exige l'examen et l'évaluation d'un certain nombre de questions.

Le Canada est un pays géographiquement étendu avec une population hétérogène. Il en découle une double problématique que tout système électoral doit prendre en considération, axée sur la représentation locale et l'unité nationale. La représentation locale est absolument primordiale en raison de la taille géographique et de la diversité de la population, mais en même temps, cette diversité de la population et les différences régionales ont traditionnellement été source de problèmes d'unité nationale pour la fédération canadienne. Un système électoral fait pour le Canada doit donc faciliter tout à la fois la représentation locale et l'unité nationale.

Le troisième problème que les Canadiens n'ont jamais cessé de se poser est celui de l'équité électorale. Nous avons besoin d'un système qui garantisse que la volonté du peuple, exprimée par le vote aux élections, trouve sa traduction pratique dans la répartition des sièges à la Chambre des communes. Du fait de l'hétérogénéité et de la diversité de la population du Canada, il est rare qu'un parti obtienne la majorité absolue. Le système électoral du Canada devrait veiller à ce que la Chambre des communes reflète la façon dont les gens ont voté.

Le quatrième problème, également ancré dans l'histoire du Canada, concerne le vote stratégique. Le système multipartite pousse bien souvent les Canadiens à voter stratégiquement. Cela signifie que beaucoup de gens ne votent pas pour le candidat qu'ils veulent vraiment voir gagner, mais pour le candidat qu'ils jugent le mieux placé pour battre celui qu'ils souhaitent voir perdre. En ce sens, le vote au lieu d'exprimer le choix politique positif du candidat le plus apte à représenter un citoyen, se transforme en un jeu négatif où les électeurs cherchent à barrer la route à un candidat qu'ils n'aiment pas. Un système électoral doit encourager à considérer le vote comme une expérience positive, sinon il ne fait qu'alimenter le cynisme qui conduit à la baisse de la participation.

### **Le scrutin majoritaire uninominal à un tour reste impuissant à résoudre ces quatre problèmes**

Le système électoral actuel du Canada, reposant sur le scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMU pour faire court), ne répond pas aux besoins spécifiques du contexte politique canadien. Les membres du comité en sont, dans une certaine mesure, conscients puisqu'ils

ont formé ce comité, mais une brève description des lacunes du SMU permettra d'illustrer en quoi un système Made in Canada serait une amélioration.

Sur la question de la représentation locale, on présente souvent le SMU comme l'étalon-or. Il offre une représentation locale basée sur les circonscriptions. Celles-ci, cependant, sont très inégales quant à leur population. Des circonscriptions peu peuplées comme le Nunavut, le Labrador et le Yukon comptent de 18 000 à 25 000 électeurs potentiels, alors que des circonscriptions urbaines denses comme Niagara Falls, Brantford-Brant, et Oshawa en comptent jusqu'à 95 000 et 101 000. En raison de l'étendue du territoire et de l'inégale répartition de la population au Canada, le SMU ne parvient pas à assurer une représentation locale adéquate dans les circonscriptions urbaines densément peuplées. Les députés dans les circonscriptions urbaines représentent cinq fois plus de gens et sont donc cinq fois plus occupés, ce qui les rend moins réceptifs et disponibles. En outre, de nombreux électeurs se sentent obligés de voter pour un candidat local, qu'ils n'aiment pas, simplement parce qu'il représente le parti qu'ils soutiennent. Le SMU encourage les gens à se pincer le nez et à voter pour les mauvais candidats locaux à seule fin d'assurer la victoire de leur parti national préféré.

Pour ce qui est de l'unité nationale, on a tendance à dire que le SMU ne constitue pas une élection nationale, mais une accumulation de nombreuses élections régionales. Cela signifie que le SMU est intrinsèquement mauvais pour l'unité nationale, car il récompense les partis politiques bénéficiant d'un fort soutien régional et pénalise ceux qui ont une assise nationale plus large. Le résultat pratique du SMU a été la formation de gouvernements majoritaires et d'oppositions officielles à caractère régional. Le mouvement souverainiste québécois, le sentiment d'aliénation de l'Ouest, et le sentiment perpétuel du Canada atlantique d'être ignoré sont, au moins en partie, symptomatiques d'un mode de scrutin qui permet la formation de gouvernements dont sont exclues des régions entières tandis que d'autres, celles où se concentrent leur soutien, sont anormalement surreprésentées.

Le SMU est problématique en ce qui concerne l'équité, car il n'y a pas dans ce système de rapport direct entre le nombre de voix recueillies et le nombre de sièges au Parlement. Sa nature de système d'élection d'un gouvernement national moyennant une série d'élections régionales (qui est un vice intrinsèque), conduit à des distorsions entre la volonté du peuple et la composition de la Chambre. Les élections fédérales de 1993 offrent l'exemple classique de cette distorsion, qui fait aussi ressortir la question de l'unité nationale. Les progressistes-conservateurs de Kim Campbell n'y remportèrent que quatre sièges, faisant de leur parti le cinquième au Parlement. Un nombre total de sièges très faible en dépit du fait que les conservateurs avaient recueilli les faveurs d'une partie considérable de l'électorat national avec 16,04 % des suffrages exprimés. Faute d'un soutien concentré dans une seule région, le chiffre significatif de suffrages remportés ne se traduira pas en sièges à la Chambre. De son côté, le NPD remportait neuf sièges avec seulement 6,88 % des voix, et le Bloc québécois 54 sièges avec seulement 13,52 % des voix. Le Parti réformiste, en remportant 18,69 % des suffrages exprimés, à seulement 2,65 points de pourcentage de plus que les progressistes-conservateurs, était en mesure de convertir ce niveau de soutien en 52 sièges en raison de la concentration régionale. À l'issue des élections de 1993, la Chambre des communes ne représente pas fidèlement la façon dont les Canadiens ont voté ni la composition politique de la société canadienne.

En fait, à la limite, le SMU pourrait théoriquement offrir un gouvernement majoritaire à un parti n'ayant recueilli que 26 % du vote populaire, tout en ne concédant aucun siège à un parti en ayant recueilli 49 % ! Prenons l'exemple suivant d'élections au scrutin majoritaire uninominal, avec 10 circonscriptions et trois partis, dans lequel les chiffres représentent le pourcentage du vote populaire obtenu dans chaque circonscription :

A	B	C
49	50	0
49	50	0
49	50	0
49	50	0
49	50	0
49	50	0
49	0	50
49	0	50
49	0	50
49	0	50

Le parti A n'obtiendrait aucun siège avec 49 % des suffrages exprimés. Le parti B serait en mesure de former un gouvernement majoritaire avec six sièges et 30 % des voix, et le parti C constituerait l'opposition officielle avec quatre sièges et 20 % des voix. Cet exemple renvoie à un cas limite, mais possible dans le cadre du SMU, ce qui démontre pourquoi ce système est recalé au test en matière d'équité. Aucun observateur impartial à de telles élections ne pourrait sérieusement prétendre que le parti B représente légitimement les intérêts de la majorité des électeurs tandis que le parti A représente les intérêts d'un nombre négligeable d'électeurs.

Pour ce qui est de permettre aux citoyens de voter positivement, là aussi, le SMU subit un échec retentissant. Ce mode de scrutin repose sur l'idée qu'il n'y a que deux partis en lice. Dans un système durablement multipartite, comme le canadien, les électeurs finissent par être découragés de voter pour le candidat qu'ils veulent vraiment voir gagner. Ils sont constamment confrontés au choix de voter stratégiquement ou non dans le but d'empêcher la victoire du parti ou du candidat qu'ils considèrent comme le moins souhaitable. Un système électoral devrait permettre aux gens de voter pour celui dont ils souhaitent vraiment la victoire. À la limite, le SMU peut carrément dissuader les gens de voter, comme dans certaines circonscriptions considérées comme sûres, où même le vote stratégique sera dénué d'impact. Le scrutin majoritaire uninominal à un tour engendre le cynisme et le « je-m'en-foutisme » envers le vote dans ces circonscriptions sûres.

### **Concevoir une alternative : Quelques suggestions**

Une fois établi que le scrutin majoritaire uninominal à un tour n'est pas adapté au contexte canadien, il reste à concevoir un système qui fonctionne pour le Canada. À en juger par la façon dont la question n'est que trop souvent présentée dans les médias, il n'y aurait que trois ou quatre choix possibles de systèmes électoraux, et la question se réduirait à savoir lequel choisir. C'est faux. Il nous faut concevoir un nouveau système répondant à la situation du Canada, ce qui n'exclut pas de prendre pour tremplin au départ un système existant, et de le modifier par la suite pour l'adapter aux besoins du Canada. Je vous présente ci-après quelques suggestions sur la façon de concevoir un tel système satisfaisant aux quatre grands critères énoncés précédemment.

Le premier a trait à la nécessité de combiner l'unité nationale et la représentation locale. Le meilleur moyen d'y parvenir consiste à prendre pour point de départ un système de représentation proportionnelle mixte (RPM). Cela ne veut pas dire recopier le système allemand ou néo-zélandais, mais s'en servir de soubassement. Un tel système RPM permet de conserver toutes les circonscriptions existantes dans leurs limites actuelles (donc pas de travail supplémentaire pour Élections Canada d'ici aux prochaines élections) et d'ajouter un complément de sièges servant à garantir que la répartition des sièges au Parlement reflète la répartition des suffrages exprimés.

En ce qui concerne l'unité nationale, un tel système offre le grand avantage de garantir que la Chambre des communes reflète la façon dont les Canadiens ont voté à l'échelle nationale. Le RPM permettrait d'éviter qu'un parti jouissant d'un large soutien national, tels que les progressistes-conservateurs de 1993, ne soit puni pour avoir mené une campagne nationale plutôt que régionale. Parallèlement, la puissance des blocs régionaux d'influence se verrait amoindrie afin d'encourager les partis à mener des campagnes s'adressant à tous les Canadiens, plutôt que de concentrer leurs efforts à remporter la victoire dans une région, et du même coup, une récompense disproportionnée en exploitant à leur profit une faille du système électoral.

En matière de représentation locale, le RPM constituerait une amélioration significative par rapport au SMU pour deux raisons. La première, du fait que les électeurs pourraient déposer deux bulletins de vote, un pour le parti national qu'ils soutiennent, et un pour le candidat local qu'ils soutiennent. Cela signifie que les représentants locaux n'arriveraient pas comme sur des roulettes à la Chambre du simple fait de leur appartenance à un parti. Cela permettrait aux électeurs de choisir le candidat local qu'ils jugent apte à représenter convenablement leur circonscription, même s'il appartient à un parti différent de celui qu'ils soutiennent à l'échelle nationale. Le pouvoir des partis de placer des candidats sélectionnés au Parlement par l'intermédiaire des circonscriptions sûres en pâtirait sans doute quelque peu, mais ce serait une victoire pour les électeurs qui pourraient facilement sanctionner ou récompenser les députés en fonction de leur réceptivité aux problèmes locaux, plutôt que de leur simple affiliation à un parti.

Cette interprétation est à l'opposé de celle des détracteurs du RPM, lesquels prétendent souvent qu'il donne trop de pouvoir aux partis en leur permettant d'utiliser les listes de parti pour parachuter leurs chouchous à la Chambre. Voici en quoi nous pouvons innover pour faire que le RPM réponde aux besoins du Canada. Au lieu d'utiliser des listes de partis pour sélectionner ceux qui occuperaient les sièges proportionnels remportés par le parti, nous devrions adopter le système du meilleur perdant. Cela impliquerait d'octroyer les sièges proportionnels aux candidats qui ont fait le mieux dans leur circonscription locale, mais n'ont pas gagné.

Il s'agit d'un élément absolument essentiel dans l'adaptation du RPM au contexte canadien, car cela renforcerait davantage encore la représentation locale. Le recours au système du meilleur perdant (sur la base du total absolu des voix plutôt que du pourcentage dans une circonscription), permettrait de résoudre le problème des grandes circonscriptions urbaines avec cinq fois la population des circonscriptions rurales sans nécessité de redécoupage. Les circonscriptions les plus grandes pourraient se retrouver avec deux ou même trois députés locaux, dans les cas où les résultats sont très serrés, ce qui renforcerait considérablement la

représentation locale. Il permet de résoudre également le problème du déséquilibre faisant que 8 000 voix suffisent à remporter une circonscription au Nunavut, alors que 20 000 voix mettent à la troisième place à Oshawa. Le système du meilleur perdant priverait les partis de la possibilité de catapulter leurs candidats choisis au Parlement par le biais des listes de parti, et chaque député serait contraint de gagner sa place au Parlement en remportant des voix.

Un tel système serait également juste, car il élimine la distorsion découlant du SMU entre répartition des suffrages exprimés et composition de la Chambre. La façon dont les Canadiens votent se reflète directement dans la Chambre des communes sans trucs ni distorsions. Le RPM assorti du système du meilleur perdant reposant sur le décompte du total absolu des voix supprimerait également la question problématique du vote stratégique. Le bulletin de vote à deux colonnes permet à une personne qui soutient un parti, dans une circonscription où le candidat local n'a aucune chance, de savoir que son vote compte encore. Il permet également un vote « stratégique » en faveur d'un autre candidat local appartenant à un parti différent le cas échéant, sans avoir à sacrifier son vote en faveur du parti national. Par ailleurs, le système du meilleur perdant incite à voter pour le meilleur candidat local quelle que soit son affiliation politique, de manière à ce que les sièges attribués au parti à la proportionnelle aillent aux meilleurs candidats locaux. Il incite à voter pour le meilleur candidat local, même s'il ne peut pas gagner ou même s'il représente un petit parti. L'incitation à traiter le vote comme un mécanisme négatif pour barrer la route au mauvais candidat fait place à de multiples modalités d'expression de choix positifs en faveur du bon candidat, en particulier au niveau local.

### **Autres alternatives et ajouts**

Les suggestions ci-dessus offrent un bon point de départ au processus de conception d'un système électoral qui fonctionne pour le Canada. On présente souvent le système de vote unique transférable (VUT) comme un éventuel système électoral de rechange. Bien que ce soit un système très astucieux, qui fonctionne bien en Irlande, il ne serait tout simplement pas adapté au Canada. Il n'offre qu'un semblant de proportionnalité moyennant le classement des candidats dans un grand district, ce qui se traduit par l'élection de plusieurs représentants. Un tel système nécessiterait soit des circonscriptions géographiquement immenses ou la création d'un très grand nombre de nouvelles *micro circonscriptions* pour lui conserver un caractère proportionnel. En raison de l'immensité géographique du Canada et de l'inégale répartition de la population, le VUT serait tout simplement mal ajusté. Son succès en Irlande, pays caractérisé par une extension géographique relativement faible et une répartition beaucoup plus homogène de la population, n'est pas transférable au Canada.

Autre solution de rechange souvent avancée, le système du vote préférentiel dans le cadre d'un système majoritaire uninominal. Ce système ne remplit aucun des critères, hormis l'élimination de la nécessité de voter stratégiquement. Il est également intrinsèquement inadapté au système multipartite du Canada, car c'est dans le contexte de deux partis dominants avec beaucoup de très petits partis qu'il fonctionne le mieux. Il fonctionne modérément bien en Australie, où il y a deux partis dominants et un certain nombre de petits partis qui obtiennent habituellement moins de 10 % des voix. Il permet aux partisans des petits partis de continuer à soutenir leur petit parti tout en mettant au second rang un grand parti, en supprimant la nécessité de compromis stratégiques. Ce système ne fonctionnerait pas dans le système multipartite du Canada du fait qu'il tend intrinsèquement à favoriser les partis qui se positionnent idéologiquement en intermédiaires avec les autres partis. Un

système de vote préférentiel greffé sur le système existant pourrait causer des distorsions plus grandes encore des résultats, car il n'est tout simplement pas approprié pour le contexte canadien de plusieurs partis en nette opposition.

La question de savoir s'il faut ou non organiser un référendum sur le sujet a également été soulevée. Les référendums marchent quand la question est facile à comprendre et se prête à une réponse claire par oui ou par non. On ne peut avoir un référendum sur un processus de conception qui nécessite une délibération et des discussions entre le public, les experts et les parlementaires. Exiger un référendum équivaudrait à exiger de ne pas lancer la réflexion sur la réforme électorale et donc à renoncer à avoir un système qui réponde aux besoins du Canada. En ce sens, la demande d'un référendum travestie en appel à la démocratie alors qu'elle vise à bloquer un processus qui conduirait à davantage de démocratie est en soi une contradiction logique.

Deux autres aspects sont également pris en compte : le vote obligatoire et le vote en ligne. Le vote obligatoire est problématique en soi et doit être rejeté d'emblée. Le vote est l'expression d'un libre choix politique, il vise à donner aux citoyens un moyen de façonner les orientations de politique générales du pays. Forcer ceux qui ne souhaitent pas exprimer une telle préférence à participer, non seulement dévalorise le vote de ceux qui expriment librement leur choix, mais porte atteinte au droit des citoyens à la vie privée. Forcer les gens à participer, on pense à Jean-Jacques Rousseau voulant que chacun dans la société se conforme à la volonté générale, sous peine d'« être contraint à être libre », implique la négation radicale de la dissidence et frise le totalitarisme.

Forcer tout le monde à voter est simplement une tactique pour essayer de masquer le fait que la démocratie représentative connaît des problèmes qui tendent à causer l'aliénation de l'électorat. Le vote obligatoire, c'est un peu comme quand l'orchestre demande à un public resté froid de se lever et de danser. En tentant de faire participer le public, il tente de supprimer la distance critique qui autorise le jugement. La faible participation aux élections est le symptôme d'une série de problèmes plus vastes sur lesquels planchent les politologues depuis des décennies. Chercher à les enfouir sous le vote obligatoire n'aura d'autre effet que de pousser quantité de gens à voter au hasard pour remplir leur devoir, plutôt que de faire librement des choix informés, et ne contribuera en rien à résoudre les problèmes qui rendent les gens indifférents au vote.

La possibilité de voter en ligne devrait être sérieusement envisagée. Bien que cela ne doive pas nécessairement figurer au programme de la réforme électorale et puisse faire l'objet d'autres études et essais, le vote en ligne est inévitable. Dans le cadre de mes propres recherches, j'étudie l'impact de l'Internet sur la politique. Il existe déjà de grands forums de discussion et de débats politiques, des sites consacrés à l'action militante et à l'organisation, et à l'engagement du public en ligne. Le vote est relativement simple comparé aux modes d'engagement politique beaucoup plus complexes que l'on trouve déjà sur la toile.

Les jeunes générations qui ont grandi à l'Internet ont de plus tendance à considérer le gouvernement comme déconnecté de leur vécu. Ce sont les gens qui n'ont jamais mis les pieds dans une banque physique réelle et font toutes leurs transactions en ligne, ils font leurs déclarations d'impôt en ligne et n'ont jamais rempli un formulaire papier, ils boursicotent en ligne, et pratiquement font tout sur Internet. Si le vote ne prend pas le chemin d'Internet, il apparaîtra de plus en plus comme une marotte de vieux. Nombre de recherches montrent que

voter est une habitude, et si les gens ne prennent pas l'habitude de voter à un jeune âge, ils risquent fort de ne jamais la prendre. Le vote en ligne est alors essentiel pour encourager les jeunes à participer et à voter.