

## Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme électorale par l'Institut Broadbent

### **Résumé**

À cause des problèmes endémiques qui affligent notre système uninominal majoritaire à un tour dans un contexte moderne de multipartisme – fausses majorités, résultats dénaturés, votes gaspillés et sous-représentation des femmes et d'autres groupes, entre autres –, l'Institut Broadbent recommande d'adopter un système de représentation proportionnelle (RP). Les systèmes de RP sont non seulement les systèmes électoraux les plus couramment utilisés, ils sont également plus justes, égaux, participatifs et représentatifs que les systèmes de scrutin majoritaire. En outre, un système de RP respecterait davantage les cinq principes de réforme électorale du gouvernement.

### **Mémoire**

Les Canadiens discutent de réforme électorale depuis des décennies. En effet, au sein des gouvernements fédéral et provinciaux, plus d'une dizaine de comités, de commissions et d'assemblées ont tenté de déterminer quelle forme devrait avoir notre système électoral fédéral et nos systèmes électoraux provinciaux<sup>1</sup>. Chacun d'entre eux a recommandé une forme quelconque de représentation proportionnelle (RP). Maintenant, après de nombreuses années d'études, de discussions, de débats et d'attente, une occasion historique s'offre à nous. Il est temps pour le Canada d'adopter un système fondé sur la représentation

---

<sup>1</sup> Cela inclut le rapport de 2004 de la Commission du droit du Canada.

proportionnelle qui englobe une représentation locale — un système adapté aux besoins canadiens, qui combine les meilleurs attributs de divers systèmes et qui est le plus conforme aux principes énoncés par le gouvernement afin de guider la réforme électorale.

### **Sélection d'un système électoral**

Les élections sont une occasion pour les citoyens d'exprimer leurs préférences en ce qui a trait aux partis, aux chefs, aux candidats locaux et, chose importante, aux options politiques. Le Parti libéral a fait campagne en promettant que les élections de 2015 seraient les dernières à se tenir selon un système uninominal majoritaire à un tour, un système électoral où le gagnant emporte tout. Le NPD et le Parti vert ont également proposé de remplacer le système uninominal majoritaire à un tour, optant chacun pour une forme de RP.

Étant donné l'appui des électeurs pour ces partis et leurs propositions, le gouvernement a le mandat de procéder à une réforme électorale. Toutefois, il faut continuer de consulter les Canadiens tout au long de ce processus, et les autres partis – à la fois au Comité et au Parlement – doivent participer activement à la sélection d'un système qui leur permettra d'affronter leurs adversaires politiques de manière équitable lors des élections et qui créera un Parlement représentatif des Canadiens.

Depuis le début de la discussion sur la réforme électorale, certains témoignages donnés au Comité ont laissé entendre qu'un référendum est nécessaire afin de modifier le système électoral, mais l'Institut Broadbent ne partage pas cet avis. Parmi les changements constitutionnels majeurs adoptés ou apportés au cours des dernières décennies — la

canadianisation et la Charte des droits et libertés, l'accord du lac Meech et l'accord de Charlottetown —, seul un a fait l'objet d'une consultation populaire. En outre, bien que la Loi référendaire de 1992 exige que les « questions constitutionnelles » soient soumises à un vote national, le système électoral n'est pas une question constitutionnelle.

Compte tenu de cela, la principale question que le Comité devrait se poser est la suivante : quel est le meilleur système électoral pour le Canada et les Canadiens? Des décennies de recherche et une longue histoire de réussite au sein des principales démocraties mondiales donnent à croire qu'un système de RP est la solution.

Un système de représentation proportionnelle est un bon choix pour le Canada, car il comblerait les lacunes de notre système actuel. À l'époque de la Confédération, le système uninominal majoritaire à un tour avait du bon sens : il était utilisé dans les législatures coloniales, le pays était bien plus simple à gouverner et seuls deux partis s'affrontaient lors des élections. Ce système était un bon choix en 1867, mais pas en 2016. Notre pays a changé considérablement, tout comme notre conception de la démocratie et nos attentes en cette matière. La première mesure à prendre devrait être de régler les problèmes évidents du système uninominal majoritaire à un tour.

Premièrement, notre système génère de fausses majorités. En principe, le Canada tient 338 élections simultanément durant des élections fédérales. Toutefois, les Canadiens s'attendent à ce qu'un gouvernement majoritaire obtienne *la majorité des voix dans l'ensemble du pays*. Les Canadiens ont tendance à se soucier davantage du résultat général

des élections que des résultats individuels. C'est pourquoi ils font souvent des choix fondés sur le parti ou le chef du parti quand ils votent, et non sur les candidats particuliers.

Au cours des deux dernières élections, la question des « fausses majorités » a clairement posé un problème. En 2011, 93 des 308 sièges ont été gagnés par une marge de 10 % ou moins — et 52, par une marge de *5 % ou moins*. En 2015, 22 circonscriptions ont été remportées par une marge de *1,5 % ou moins*, y compris une par une marge de 0,1 %. Dans ces deux élections, le parti victorieux a obtenu un gouvernement majoritaire en récoltant moins de 40 % des voix des électeurs ayant voté (et donc encore moins du nombre total d'électeurs admissibles). Par conséquent, la *majorité des Canadiens* a voté pour un parti autre que celui ayant formé un gouvernement majoritaire.

Ces fausses majorités sont fréquentes et se sont produites 14 fois depuis la Confédération<sup>2</sup>. Par exemple, en 1997, quand le Parti libéral a obtenu un mandat majoritaire, remportant 52 % des sièges avec seulement 38,5 % des suffrages exprimés. En 2011, le Parti conservateur a réalisé quelque chose de similaire en remportant 54 % des sièges avec 39,6 % des suffrages exprimés, tout comme les libéraux en 2015 (54 % des sièges avec 39,5 % des suffrages exprimés).

---

<sup>2</sup> En 1926, 1930, 1945, 1953, 1968, 1974, 1980, 1988, 1993, 1997, 2000, 2011 et 2015, plus de la moitié de toutes les élections depuis 1926.

Un autre problème du système uninominal majoritaire à un tour est celui des résultats dénaturés. L'opposition et le troisième parti, qui dépendent d'un appui réparti un peu partout au pays, sont souvent pénalisés par le système uninominal majoritaire à un tour, tandis que les plus petits partis sont complètement exclus même s'ils bénéficient du soutien de centaines de milliers de Canadiens. En 1997, par exemple, le Parti réformiste et le Parti progressiste-conservateur ont reçu approximativement la même part du vote. Toutefois, le Parti réformiste a remporté 40 sièges de plus que le Parti progressiste-conservateur. Lors de ces mêmes élections, le Bloc québécois a remporté *deux fois plus de sièges* que le NPD, même s'il avait reçu moins de voix (et aucune à l'extérieur du Québec).

Ces résultats déformés sont en partie attribuables au soutien ciblé, qui est récompensé par le système uninominal majoritaire à un tour. Entretemps, l'appui électoral qui est réparti un peu partout au pays, comme dans le cas du Parti vert, qui obtient de 3 à 7 % des suffrages exprimés, a permis au parti de remporter *un seul siège* lors de deux des cinq dernières élections (dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle, le Parti vert aurait gagné entre 10 et 20 sièges lors de ces élections).

Un troisième problème avec le système uninominal majoritaire à un tour concerne les votes gaspillés. Bien sûr, tous les suffrages correctement et légalement exprimés sont comptés. Cependant, les Canadiens s'attendent à ce que leur vote donne lieu à une Chambre des communes qui reflète leurs préférences. En 2015, 9 millions de suffrages ont été exprimés sans contribuer à l'élection d'un député, ce qui est un nombre supérieur aux populations de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et de toutes les provinces atlantiques réunies.

Cela signifie que les voix de 9 millions de Canadiens sont exclues des délibérations au Parlement, du travail quotidien de notre institution démocratique. Il y a des preuves que les votes gaspillés pourraient contribuer à la désaffection et à la méfiance des citoyens (Coletto et Czop, 2015; Broadbent et coll., 2015; Samara, 2015b). De nombreux Canadiens soulignent qu'ils votent « stratégiquement » ou pas du tout parce qu'ils ne croient pas que leur vote compte et qu'ils jugent le système injuste. En tout, 46 % des Canadiens interrogés après les dernières élections fédérales ont signalé qu'ils avaient voté pour un parti qui n'était pas leur premier choix afin d'empêcher un autre parti de gagner, et 38 % ont affirmé qu'ils n'ont parfois pas voté parce que leur vote ne changerait pas le résultat dans leur circonscription. Étant donné la baisse de la participation électorale depuis les années 1980, nous ne pouvons pas nous permettre d'avoir un système électoral qui aliène les électeurs.

Finalement, notre système électoral contribue à la sous-représentation des femmes à la Chambre des communes. À l'heure actuelle, le Canada se classe au 62<sup>e</sup> rang dans le monde pour ce qui est de la représentation des femmes. Seulement 26 % des députés sont des femmes (Union interparlementaire, 2016), ce qui nous place derrière le Kazakhstan, la Tunisie, l'Irak, le Soudan du Sud, la Guyana, l'Afghanistan, ainsi qu'une foule d'autres pays. Le système uninominal majoritaire à un tour encourage les partis à présenter des candidats stéréotypés ou « sûrs », habituellement des hommes blancs appartenant à la classe moyenne ou supérieure qui sont considérés comme des politiciens « typiques ». Cette tendance a mené à une surreprésentation des hommes à la Chambre des communes. Selon une étude menée en 2014 par Kai L. Chan, il y avait 107 hommes blancs « de trop » au Parlement (Chan, 2014).

## **Pourquoi le Canada devrait-il adopter la représentation proportionnelle?**

Si un système canadien de représentation proportionnelle est adopté, les Canadiens auront un système électoral accessible et sûr en lequel ils pourront avoir confiance et qui assurera un lien entre les électeurs et leur député. Bien qu'un système « parfait » soit impossible, il y a des systèmes qui reflètent mieux ou moins bien les valeurs d'une population donnée. Les systèmes de représentation proportionnelle comme le mode de scrutin à vote unique transférable et le système de représentation proportionnelle mixte permettent de tenir des élections plus justes, équitables, représentatives et participatives que les systèmes uninominaux majoritaires à un tour, y compris ceux avec un mode de scrutin préférentiel. En effet, ajouter un mode de scrutin préférentiel (aussi appelé scrutin préférentiel) à notre système de scrutin majoritaire actuel aggraverait les problèmes susmentionnés. Il y a une raison que si peu de pays utilisent un système de scrutin majoritaire avec un mode de scrutin préférentiel.

### *Un système juste*

Les systèmes de représentation proportionnelle transforment efficacement les votes en sièges, respectant ainsi les intentions des électeurs. Dans un système de RP, si un parti reçoit 30 % des voix, il obtiendra approximativement 30 % des sièges à l'Assemblée législative. Cela signifie qu'un système de RP permettra à davantage de Canadiens de voir leur parti de choix au Parlement. Si, par exemple, les élections de 2015 avaient été tenues selon un système de RP, nous aurions pu nous attendre à ce que le Parti conservateur remporte sept sièges de plus; le NPD, 22 sièges de plus; le Bloc, 5 de plus; et à ce que le

Parti vert ait 10 sièges au lieu d'un (Coletto et Czop, 2015). Les libéraux, quant à eux, auraient remporté 45 sièges de moins. Le faible écart entre le nombre de voix et de sièges dans un système de RP signifie que moins de votes seraient gaspillés et que les fausses majorités seraient réduites ou éliminées.

Quand les votes sont transformés en sièges de cette façon — d'une manière qui répond davantage aux souhaits des électeurs —, cela encourage fortement les partis et les parlementaires à collaborer pour promouvoir un programme politique qui tient compte d'une gamme plus vaste et variée d'opinions des citoyens. Cela signifie que la RP encourage l'Assemblée législative à servir *l'ensemble du pays* en trouvant un terrain d'entente.

### *Un système participatif*

Tel qu'il a été mentionné, la confiance à l'égard du système politique et des politiciens est à la baisse. De nos jours, les Canadiens s'attendent à un système démocratique ouvert, transparent et accessible. Pourtant, le système électoral actuel offre des mesures incitatives et donne des résultats qui vont à l'encontre de ces attentes. Le Millennial Dialogue Report de 2015 a montré que l'aliénation et la désaffectation deviennent des problèmes de plus en plus graves chez les jeunes Canadiens – les citoyens abandonnent un système qui, selon eux, est limitatif et ne répond pas aux besoins (Broadbent et coll., 2015). Compte tenu de cela, il est important que les Canadiens aient un système électoral qui les encourage à participer au système politique. C'est ce que les systèmes de RP ont tendance à faire et, de cette manière, ils peuvent renforcer la confiance dans le processus électoral.



Les systèmes de représentation proportionnelle sont aussi associés à une plus grande participation électorale. En 2015, nous avons célébré quand 68,5 % de la population a participé aux élections fédérales *parce que c'était considéré comme un taux élevé de participation* et, par rapport aux dernières décennies, ce l'était. En effet, la dernière fois que le taux de participation a été de 70 % ou plus était en 1988. En 2008, seulement 58,8 % des Canadiens ont voté. Si un système de RP est adopté, nous pourrions nous attendre à ce que le taux de participation augmente de 5 à 7 % (Blais et Carty, 1990; Pintor, Gratschew, et Sullivan, 2002). Cette augmentation serait attribuable au fait que les Canadiens seraient plus enclins à participer au processus électoral puisque moins de votes seraient gaspillés et que les résultats des élections correspondraient davantage à leurs préférences. Cela pourrait accroître la confiance globale envers le système, ainsi que son taux d'approbation.

Même si elles ne sont pas une panacée, de telles améliorations au taux d'approbation du système, ainsi qu'au taux de participation, contribueraient à raviver la participation à la démocratie, car moins de Canadiens croiraient que leurs votes sont gaspillés et qu'ils doivent voter stratégiquement ou rester chez eux parce que leur vote ne compterait pas dans leur circonscription. Puisque 85 % des pays membres de l'OCDE utilisent sans problème des systèmes de RP, nous pouvons nous attendre à ce que les Canadiens s'adaptent et parviennent, comme les citoyens de ces autres pays, à comprendre comment ces systèmes fonctionnent.

### *Un système égal et représentatif*

Dans un système de représentation proportionnelle, les femmes sont plus susceptibles d'être élues, il est probable que plus de membres de minorités visibles<sup>3</sup> seront élus au Parlement, et, comme des données récentes le révèlent, davantage de Canadiens à faible revenu pourraient être élus. (Bernauer et coll. 2015; Lijphart 2012). Cela signifie qu'un système de RP permettrait à la Chambre des communes de se diversifier.

Plus précisément, les systèmes de PR permettent généralement de faire élire jusqu'à 8 % plus de femmes (Lijphart 2012; Salmond 2006). Le Canada a fait assez bonne figure récemment au chapitre de l'élection des membres de minorités visibles (à l'heure actuelle, 46 députés appartiennent à des minorités visibles, à savoir 14 % d'entre eux, alors que le pourcentage de membres de minorités visibles dans la population en général s'élève à 19 %; voir Chan, 2014). Cependant, un système de PR augmenterait probablement leur représentation à la Chambre.

### *Une Chambre des communes stable et efficace*

La plupart des démocraties les plus solides du monde se servent de systèmes de RP pour créer des assemblées législatives stables et responsables. En effet, parmi les 15 principales démocraties, selon la Economist Intelligence Unit, 12 ont un système de RP (Economist

---

<sup>3</sup> Nous nous servons de la définition et de la classification de la « minorité visible » de Statistique Canada. Voir : [source](#).

Intelligence Unit, 2015), y compris l'Allemagne, la Suède, la Norvège, l'Islande, les Pays-Bas, et la Nouvelle-Zélande. Ces pays sont stables et prospères.

La stabilité est importante pour les Canadiens, et il est important que notre système électoral produise des gouvernements qui durent et permette des sessions parlementaires productives. Depuis 1945, le Canada tient, en moyenne, des élections tous les 3,2 ans. Notre système électoral donne des résultats similaires ou *moins stables* que le système de RP utilisé par six grandes démocraties. Par exemple, l'Allemagne (depuis 1949) et l'Irlande (depuis 1948) tiennent en moyenne des élections tous les 3,6 ans. Quant à l'Italie, qui possède un système de RP et est souvent citée comme exemple de pays instable, elle tient (depuis 1945) des élections tous les 4,9 ans. Les mêmes tendances sont observées en Israël et en Suède (élections à tous les 3,4 ans depuis 1949 et 1944 respectivement).

Par ailleurs, avec un système de RP, les gouvernements à majorité unipartite seraient moins probables; et les coalitions ou les gouvernements minoritaires prendraient leur place. À l'échelle mondiale, ces régimes sont fréquents et donnent de bons résultats. (Rappelez-vous que ce sont des gouvernements minoritaires qui nous ont donné notre drapeau, notre régime de pensions et notre système national de santé.) Il est peu probable qu'adopter un système de représentation proportionnelle entraînerait une augmentation du nombre de partis élus. Il y a actuellement cinq partis à la Chambre des communes, le même nombre qu'en Allemagne. En Nouvelle-Zélande, il y en a sept. Ces deux autres pays ont un système de RP, et ils ont une assemblée législative stable et efficace.

Il est aussi important pour les Canadiens d'établir une relation avec leur député afin de pouvoir lui demander des comptes (Coletto et Czop, 2015). Un système canadien de représentation proportionnelle garantirait le maintien d'un lien étroit entre les citoyens et leur député.

## **Conclusion**

Nous pouvons élaborer un système canadien qui est juste, égal et participatif; un système qui produit des assemblées législatives qui sont représentatives, stables et efficaces, et qui respectent les principes énoncés par le gouvernement afin de guider la réforme électorale.

- En assurant un faible écart entre le nombre de voix et de sièges, la RP élimine les distorsions, rétablissant ainsi l'efficacité du système électoral et la légitimité du vote.
- Il est démontré que la RP augmente le taux de participation électorale et améliore la représentation des femmes à l'Assemblée législative, tout en offrant des moyens d'améliorer la représentation d'autres groupes sous-représentés.
- En permettant à tous les électeurs d'être vraiment égaux, la RP est le type de système électoral le plus inclusif. Puisque 85 % des pays membres de l'OCDE utilisent sans problème des systèmes de RP, nous pouvons nous attendre à ce que les Canadiens s'adaptent et parviennent, comme les citoyens de ces autres pays, à comprendre facilement ces systèmes.
- On peut inclure une représentation locale dans les systèmes de RP, comme l'Allemagne et la Nouvelle-Zélande l'ont fait avec leur système de représentation proportionnelle mixte.

Adopter la RP contribuera grandement à instaurer une démocratie au service de tous les Canadiens, en se basant sur les fondements de notre système actuel, tout en corrigeant ou en améliorant plusieurs lacunes persistantes qui nuiront à l'intégrité de notre démocratie si rien n'est fait à ce sujet.

Le système uninominal majoritaire à un tour ne tient pas compte des divers degrés de complexité de la démocratie moderne, ainsi que des sensibilités et des attentes des Canadiens, dans toute leur diversité. Aujourd'hui, le Parlement a une occasion qui ne se produit qu'une fois par génération de tracer une nouvelle voie pour le Canada en adoptant la RP. Il devrait prendre cette mesure importante pour s'assurer que chaque électeur compte.

## Sources

Banducci, Susan et Jeffrey A. Karp. (Septembre 1999). « Perceptions of fairness and support for proportional representation. » *Political Behavior*, vol. 21(3).

Banducci, Susan, Todd Donovan, et Jeffrey A. Karp. (Décembre 1999). « Proportional representation and attitudes about politics: results from New Zealand. » *Electoral Studies* n° 18(4).

Blais, André et R. Kenneth Carty. (1990). « Does proportional representation foster voter turnout? » *European Journal of Political Research*, vol. 18, n° 2.

Institut Broadbent, Global Progress, and Foundation for European Progressive Studies. (Juillet 2015). *The Millennial Dialogue Report*. L'Institut Broadbent. Téléchargé de la [source](#).

Chan, Kai L. (Septembre 2014). *Canada's governing class: Who rules the country?* Téléchargé de la [source](#).

Coletto, David et Maciej Czop (étude menée pour l'Institut Broadbent). (Décembre 2015). *Canadian electoral reform: public opinion on possible alternatives*. Abacus Data. Téléchargé de la [source](#).

Economist Intelligence Unit. (2015). Democracy index 2014: democracy and its discontents. The Economist. Téléchargé de la [source](#).

Union interparlementaire. (consulté en août 2016). « Les femmes dans les parlements nationaux. » Union interparlementaire. Téléchargé de la [source](#).

Lijphart, Arend. (2012). *Patterns of democracy (deuxième édition)*. Yale University Press.

Pintor, Rafael López, Maria Gratschew, et Kate Sullivan. (2002). « Voter turnout rates from a comparative perspective. » *Voter turnout since 1945: A global report*. Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale. Téléchargé de la [source](#).

Salmond, Rob. (Mai 2006). « Proportional representation and female parliamentarians. » *Legislative Studies Quarterly* 31(2).

Samara Canada. (2015). *La démocratie à 360*. Samara Canada. Téléchargé de la [source](#).

----- (b). (Septembre 2015). *Message not delivered*. Samara Canada. Téléchargé de la [source](#).