

La réforme électorale – quatre observations

Peter Loewen, PhD

Directeur, School of Public Policy and Governance

Professeur agrégé de science politique

University of Toronto

J'expose brièvement ci-dessous quatre observations qui, je l'espère, donneront à réfléchir aux membres du Comité et à leurs collègues. Il est à souhaiter que vous accorderez le même poids aux forces (et aux faiblesses) connues de notre système actuel qu'aux avantages et désavantages connus et inconnus des autres modes de scrutin.

Je formule les observations suivantes :

1. La réforme électorale présente certes des avantages potentiels, mais ils sont limités.
2. Les désavantages de la réforme électorale sont inconnus et pourraient être substantiels.
3. La démocratie canadienne fonctionne bien actuellement.
4. Nous pourrions dès maintenant corriger la plupart des problèmes qui affectent notre démocratie sans en modifier de fond en comble les institutions.

À la lumière de ces quatre observations, le Comité devrait opter non pas pour une réforme en profondeur de notre système électoral, mais pour des correctifs ciblés.

Observations

1. Avantages potentiels du changement de système électoral

La prépondérance de la preuve transnationale donne à penser que le remplacement de notre système électoral aurait un impact modeste sur certains aspects de notre vie politique, en l'occurrence la participation électorale et la confiance populaire dans l'équité du scrutin. Mais il n'est pas du tout certain qu'il contribuerait à enrayer le vote stratégique, une des tares souvent reprochées à notre mode de scrutin actuel. De même, il est loin d'être évident que l'adoption de la représentation proportionnelle (RP) rehausserait l'accord entre les politiques du gouvernement et les préférences des citoyens. Ce sont les conclusions que je tire du mémoire d'André Blais, qui est selon moi le plus complet, convaincant et objectif. Selon Blais, l'adoption de la RP aurait probablement les effets suivants, nonobstant les autres facteurs qui pourraient entrer en jeu :

- La participation électorale augmentera de trois points de pourcentage.
- Le vote stratégique – c'est-à-dire l'abandon tactique de son premier choix au profit d'un autre parti – sera aussi fréquent que maintenant, mais peut-être d'une nature différente.
- Les citoyens diront qu'ils croient davantage dans l'équité du processus électoral, mais leur satisfaction démocratique globale ne changera pas.

- Les gouvernements ne reflèteront pas davantage les préférences politiques moyennes des électeurs, quoiqu'une gamme élargie de points de vue sera représentée au Parlement.

Dans leur ensemble, ces considérations montrent que la réforme électorale, si elle aura bien quelques avantages modestes, sera loin d'être la panacée promise par certains.

Il y a un autre avantage incontestable de la réforme, que Blais ne mentionne pas mais qu'on trouve dans les mémoires de Leslie Seidle et d'autres intervenants : l'augmentation probable du nombre de femmes députées.

Certes, les défenseurs de la RP soutiennent que les études de ce genre sous-estiment les bienfaits de ce mode de scrutin. Si on peut convenir que les données économétriques transnationales ne disent pas tout, il faut rester sceptique envers l'approche souvent préférée par certains, qui consiste à évoquer, mais sans systématisme ni objectivité, divers aspects positifs tirés pêle-mêle de l'expérience de tel ou tel pays. On constate même occasionnellement que les effets salutaires ainsi mis de l'avant sont mutuellement incompatibles.

Il est plus raisonnable d'examiner comment se sont déroulés les changements de systèmes électoraux dans les pays qui ressemblent le plus au Canada. En effet, nous pouvons ainsi comparer divers indicateurs avant et après la réforme, et en inférer l'impact éventuel sur la vie politique de notre pays.

La Nouvelle-Zélande est un bon exemple à étudier, et ce, pour des raisons évidentes : elle partage la même histoire coloniale que le Canada, elle a une longue tradition ininterrompue de gouvernance démocratique, et le pouvoir y alternait traditionnellement entre un petit nombre de partis uniques qui formaient régulièrement des gouvernements majoritaires. Or, en 1996, après une série de référendums, la Nouvelle-Zélande a adopté un système mixte proportionnel, dans le cadre duquel elle a depuis tenu sept élections.

Afin d'estimer les effets de la réforme électorale en Nouvelle-Zélande, j'ai comparé, pour les sept scrutins précédant et suivant le changement¹, les quatre indicateurs suivants :

- Le nombre « effectif » de partis législatifs et parlementaires (Lasko et Taagepera 1979²).
- Le nombre moyen de partis formant le gouvernement.
- Le taux officiel de participation électorale³.
- Le taux de satisfaction des citoyens envers leur système démocratique⁴.

Un résumé de ces mesures, pour chacune des années où elles peuvent être calculées, se trouve au tableau 1 ci-dessous.

Quel impact la réforme électorale a-t-elle eu en Nouvelle-Zélande? On constate une croissance relativement impressionnante du nombre effectif de partis. Le nombre moyen de partis électoraux et de partis législatifs effectifs (votes et sièges) avant la réforme était de 2,9 et de 2,0 respectivement, alors qu'il est de 3,6 et de 3,2 maintenant. De même, le

¹ Soit les scrutins de 1975, 1978, 1981, 1984, 1987, 1990 et 1993 avant la réforme, et de 1996, 1999, 2002, 2005, 2008, 2011 et 2014 après la réforme.

² Le nombre effectif de partis est une mesure pondérée qui permet de calculer la distribution des votes ou des sièges entre les partis. Plus le nombre est élevé, plus la distribution est égale entre un grand nombre de partis.

³ J'exclus du calcul l'élection de 1978, l'inscription des électeurs ayant cette année-là fait l'objet de problèmes dont on a beaucoup parlé.

⁴ Je ne dispose pour cet indicateur que de l'étude électorale que réalise la Nouvelle-Zélande depuis 1993. Les répondants sont invités chaque fois à répondre à la même question sur leur degré de satisfaction envers la démocratie de leur pays. La variable est codée sur une échelle de 0 (satisfaction la plus faible) à 1 (satisfaction la plus élevée).

nombre moyen de partis formant le gouvernement a connu une augmentation, laquelle est entièrement attribuable aux coalitions minoritaires bipartites qui ont formé les quatre premières législatures après la réforme. Par contre, lors des deux derniers scrutins, un parti unique a réussi à former un gouvernement minoritaire au prix d'une négociation des lois de finances. En résumé, il semble que la réforme en Nouvelle-Zélande a augmenté le nombre (et aussi la diversité idéologique) des partis au Parlement. Elle a, de façon plus limitée, accru l'influence concrète des petits partis au gouvernement.

En quoi l'impact de la réforme a-t-il été nul? Chose certaine, la participation aux élections n'a pas augmenté : le taux de vote moyen aux six élections précédant la réforme était de 88 %, contre 80 % lors des sept scrutins subséquents. Mais comme la participation électorale est à la baisse partout dans le monde, il faut peut-être plutôt observer la tendance avant et après la réforme; en d'autres mots, le changement de système a-t-il freiné la baisse? Ce ne semble pas être le cas. Certes, le taux de vote a augmenté légèrement de trois points de pourcentage à la première élection post-réforme, mais il était retombé de 10 points en 2014. Voilà qui devrait faire réfléchir ceux qui soutiennent que la RP a un impact majeur sur la participation électorale. Enfin, les citoyens ne semblent pas plus satisfaits de la démocratie néo-zélandaise depuis la réforme. La seule fois où cette variable a été mesurée avant le changement, le taux moyen de satisfaction était de 0,63 (sur une échelle de 0 à 1); à la première élection suivant la réforme, il n'était plus que de 0,49, et il n'a plus jamais atteint les sommets pré-réforme.

Tableau 1 : Indicateurs en Nouvelle-Zélande avant et après la réforme

Année de l'élection	Taux de participation	Satisfaction démocratique 0-1	Nombre effectif de partis politiques	Nombre effectif de partis législatifs	Parlement formé	Gouvernement élu	Partis au pouvoir
1975	83 %		2,6	1,9	Majoritaire	Majoritaire à parti unique	1
1978			2,9	2,0	Majoritaire	Majoritaire à parti unique	1
1981	91 %		2,9	2,1	Majoritaire	Majoritaire à parti unique	1
1984	94 %		3,0	2,0	Majoritaire	Majoritaire à parti unique	1
1987	89 %		2,3	1,9	Majoritaire	Majoritaire à parti unique	1
1990	85 %		2,8	1,8	Majoritaire	Majoritaire à parti unique	1
1993	85 %	0,63	3,5	2,2	Majoritaire	Majoritaire à parti unique	1
1996	88 %	0,49	4,4	3,8	Minoritaire	Coalition majoritaire	2
1999	84 %	0,49	3,9	3,5	Minoritaire	Coalition minoritaire	2
2002	77 %	0,54	4,2	3,8	Minoritaire	Coalition minoritaire	2
2005	81 %	0,54	3,0	2,9	Minoritaire	Coalition minoritaire	2
2008	79 %	0,52	3,1	2,7	Minoritaire	Minorité à parti unique	1

2011	74 %	0,48	3,2	2,9	Minoritaire	Minorité à parti unique	1
2014	78 %	0,53	3,3	3,0	Minoritaire	Minorité à parti unique	
oyenne pré- réforme	88 %	0,63	2,9	2,0			1,0
oyenne post- réforme	80 %	0,51	3,6	3,2			1,7

Il ressort que l'adoption du scrutin mixte proportionnel en Nouvelle-Zélande a bel et bien débouché sur certains des avantages promis. Elle a augmenté le nombre des partis compétitifs aux élections et au Parlement. Elle a aussi quelque peu augmenté le nombre des partis s'étant hissés au gouvernement. Par contre, la réforme n'a aucunement augmenté la participation électorale ni le taux de satisfaction envers la démocratie. Et rien ne semble indiquer que la politique en Nouvelle-Zélande ne soit devenue plus civile.

La lecture la plus judicieuse à faire de ces données, si on les combine aux études transnationales, est la suivante : la réforme électorale aura probablement des retombées positives, mais assez limitées.

2. Les désavantages de la réforme électorale sont inconnus et pourraient être substantiels

La discussion actuelle sur la réforme électorale s'attarde peu aux désavantages qui pourraient en découler. Il me semble que ces désavantages potentiels sont au nombre de quatre; je discute ci-dessous du risque qu'ils représentent dans le contexte canadien. Je concède dès maintenant que ces risques peuvent être faibles, c'est-à-dire que les retombées négatives risquent d'être mineures. Mais, comme les avantages aussi sont mineurs (voir la section 1 ci-dessus), les désavantages méritent d'être considérés.

Le premier désavantage potentiel est la survie des petits partis régionaux. Il est possible d'avoir un débat raisonnable à savoir s'il est désirable que des petits partis régionaux se présentent année après année aux élections. De fait, nombreux sont les détracteurs du scrutin uninominal à un tour qui lui reprochent, dans sa version canadienne, d'accorder un nombre excessif de sièges aux partis régionaux. Ces personnes semblent donc déplorer l'existence de ces partis. Or, la RP ne ferait qu'encourager encore plus les regroupements régionaux à briguer les suffrages sans accroître leur base géographique.

Deuxième désavantage potentiel : accorder une influence excessive aux petits partis politiques. En effet, les systèmes de représentation proportionnelle augmentent le nombre des partis au Parlement, puisqu'ils abaissent le seuil d'entrée au profit des partis moins populaires. Si le gouvernement doit compter sur le soutien de ces partis – que ce soit dans le cadre de coalitions majoritaires ou minoritaires, ou lorsqu'un parti minoritaire ne peut rester au pouvoir qu'en négociant les lois de finances, comme en Nouvelle-Zélande – les petits partis peuvent obtenir une influence disproportionnée.

Donnons un exemple hypothétique : un grand parti reçoit 40 % des suffrages, et deux petits partis, 5 % chacun. S'ils décident de former une coalition, ils pourront contrôler 100 % du gouvernement alors qu'ils n'ont que 50 % des voix. À certains égards importants, c'est déjà mieux que ce qu'on voit dans notre pays, où il arrive fréquemment qu'un gouvernement majoritaire soit élu avec seulement 40 % des votes. Mais si on y regarde de plus près, on constatera probablement que les petits partis reçoivent chacun quelque 10 % des postes de ministre⁵. La question se pose alors : si le pouvoir doit être réparti disproportionnellement, préférons-nous que ce soit en faveur des partis qui ont un vaste soutien dans la population, ou de ceux qui ne trouvent qu'un appui populaire marginal?

Le troisième inconvénient potentiel est la multiplication des éléments pouvant inciter les acteurs politiques à exploiter les divisions sociales. À ce sujet, l'ouvrage de Gary Cox, *Making Votes Count*, fait autorité. La prolifération des partis politiques est le résultat de deux facteurs : les divisions ou clivages sociaux dans un pays donné et le système électoral laxiste (c'est-à-dire qu'il ne restreint pas le pouvoir des petits partis). En ce sens, la multiplication des partis est un symptôme de ce type d'exploitation. Les défenseurs de la RP prétendent que le Canada est à l'abri de cette exploitation. Selon eux, nous ne devrions pas nous attendre à des clivages

importants puisque le Canada n'est pas comme Israël ou l'Italie⁵. Il y a lieu d'étudier les données comparatives sur ce point. Le tableau 2 comprend une liste des 15 pays occidentaux comptant la plus forte proportion de personnes nées à l'étranger⁶. Dans cette liste, le Canada se classe au 4^e rang. Un coup d'œil permet de constater que la liste est composée de pays que l'on peut facilement considérer comme des États libres, démocratiques, tolérants, progressistes et développés. Pourtant, une analyse montre que, parmi ces pays, il y a plus de probabilités que l'on trouve des partis politiques exploitant (avec succès) le clivage social sur la question de l'immigration dans les États dotés d'un système de RP. La proportion moyenne de votes accordés au plus grand parti anti-immigration⁷ au cours d'élections à la chambre basse des États ayant un système de RP est de 8,7 %. Dans les pays à système majoritaire, la moyenne se situe à 3,5 %. Plus surprenant encore, la proportion moyenne de sièges détenus par les partis anti-immigration dans les États dotés de la RP est de 10 %. Dans les États à système majoritaire, cette proportion moyenne est de 0,10 %.

Le dernier inconvénient potentiel est l'instabilité du gouvernement. Ici encore, il y a lieu de débattre s'il est souhaitable que les gouvernements changent fréquemment. De toute évidence, un changement de gouvernement est nécessaire et sain pour une démocratie. Toutefois, des négociations constantes et prolongées peuvent miner la reddition de comptes, favoriser les compromis qui altèrent les politiques gouvernementales au point où elles ne ressemblent plus aux mesures promises lors des élections, et mener à une gouvernance inefficace.

⁵ Voir toutefois la section suivante, dans laquelle j'aborde le rendement de la démocratie canadienne.

⁶ Le tableau exclut les pays ayant une population inférieure à 1 million d'habitants afin de ne pas tenir compte des États financiers comme le Luxembourg, Monaco et le Liechtenstein.

⁷ Je considère qu'un parti est anti-immigration lorsque sa plateforme électorale ou ses politiques gouvernementales visent la réduction de l'immigration légale.

Tableau 2 : Rendement des partis anti-immigration en fonction de la proportion de la population née à l'étranger et du système électoral

État	Proportion de la population née à l'étranger	RP (chambre basse)	Proportion du vote anti-immigration à l'élection la plus récente	Proportion de sièges	Année de l'élection	Parti
Suisse	28	Oui	22	35	2015	Union démocratique du centre
Nouvelle-Zélande	28	Oui	0	0		
Australie	28	Non	1	0	2016	Une Nation
Canada	20	Non	0	0	2015	
Autriche	17	Oui	21	22	2013	Parti de la liberté
Irlande	16	Oui	0	0	2016	
Suède	16	Oui	13	14	2014	Démocrates suédois
Belgique	16	Oui	4	2	2014	Intérêt flamand
Norvège	14	Oui	16	17	2013	Parti du progrès
Espagne	13	Oui	0	0	2016	
États-Unis	13	Non	0	0	2012	
Allemagne	13	Oui	2	0	2013	Parti national démocratique
Royaume-Uni	12	Non	13	0	2015	Parti de l'indépendance du R.-U.
France	12	Non	4	0	2012	Front National (deuxième tour)
Pays-Bas	12	Oui	10	10	2012	Parti Wilders pour la liberté

Les données comparatives sur la durée des gouvernements selon les différents systèmes électoraux sont éloquentes (voir Blais et coll., 2007). Dans les systèmes de RP, la durée des gouvernements est plus courte d'au moins un an comparativement à la moyenne des systèmes majoritaires. L'effet du système électoral, après l'élimination des autres facteurs exogènes, se traduit en une réduction d'environ 200 jours. Toutefois, les effets du système électoral sont en fait le résultat du type de gouvernement que produisent ces systèmes de RP. Le type de gouvernement le plus stable est le gouvernement à parti unique majoritaire. Les gouvernements de coalition et les gouvernements à parti unique minoritaire durent en moyenne un an de moins que ce standard. Les coalitions minoritaires – comme celles qui dirigent en grande partie la Nouvelle-Zélande depuis la réforme – durent, en moyenne, près de deux ans de moins qu'un

gouvernement à parti unique majoritaire. Il faut se demander s'il est souhaitable ou non que les gouvernements « meurent » si fréquemment, mais les données sont claires : les systèmes proportionnels sont associés, en règle générale, à des gouvernements moins stables précisément en raison des types de gouvernements qu'ils produisent.

Il y a lieu d'examiner, par ailleurs, de quelle manière se produisent ces changements de gouvernement. En théorie, un changement de gouvernement peut survenir de trois manières. En premier lieu, le parti au pouvoir peut changer entre deux élections. Dans les systèmes de RP, près du tiers des changements sont de cette nature, alors que dans les systèmes majoritaires, cette proportion n'atteint que 10 %. En deuxième lieu, le chef de gouvernement peut changer entre deux élections. Ce type de changement s'observe dans 11 % des cas dans les systèmes à RP, et dans 17 % des cas dans les systèmes majoritaires. En dernier lieu, le changement peut être produit par une élection. Dans les systèmes proportionnels, un peu plus de la moitié des changements (55 %) sont de cette nature, alors que, dans les systèmes majoritaires, cette proportion atteint le trois quarts (73 %). La conclusion est évidente : les changements de gouvernement dans un système de RP sont plus susceptibles de provenir d'un remaniement ou d'un remplacement au sein du parlement que d'élections. Pour ceux qui arguent que la RP produira des gouvernements tout aussi stables qu'un système majoritaire, cette réalité pose problème.

3. La démocratie canadienne fonctionne bien

D'après ma lecture des témoignages présentés au Comité spécial et des questions posées par les membres, on ne comprend pas suffisamment bien le fonctionnement de la démocratie canadienne. Bien sûr, on peut s'opposer à bien des éléments qui la composent. Notre pays a connu la domination d'un parti qui n'a d'égal qu'en Suède et au Japon. Nous avons enregistré, à l'instar de la plupart des autres pays, un déclin considérable du taux de participation électorale (bien que la tendance se soit renversée aux dernières élections). Peut-être plus important encore, il arrive souvent qu'un parti obtient une majorité bien plus grande que le nombre de voix qu'il a obtenues aux urnes. Aucune de ces observations n'est particulièrement positive. Ces faits se retrouvent bien souvent parmi les critiques contre le système actuel.

Par contre, on mentionne moins fréquemment les quatre domaines dans lesquels notre démocratie fonctionne bien. Premièrement, notre démocratie a donné lieu à plus de 40 élections fédérales et à des dizaines de transitions de pouvoir pacifiques, tant entre des leaders de partis différents qu'au sein d'un même parti. Bien qu'il s'agisse d'un élément fondamental des démocraties (Przeworski, 2000), il s'agit d'une réalité qui démarque le Canada de la plupart des autres États démocratiques. En effet, le régime démocratique ininterrompu du Canada figure parmi les plus longs au monde, le pays se classant après quelques autres pays seulement.

Deuxièmement, selon les normes en vigueur à chaque époque, nos élections ont été menées de manière libre et équitable, et le droit de suffrage a été établi de manière ouverte. À l'exception du scandale du Canadien Pacifique et de cas négligeables d'achat de votes lors des premières élections de notre histoire, la démocratie canadienne est un modèle de bonne gestion des élections.

Troisièmement, notre démocratie parvient à bien représenter les minorités et les peuples autochtones, particulièrement si on la compare à celle de nos homologues anglais et américains⁸. Du point de vue de l'histoire, nos partis politiques représentent depuis très longtemps la diversité (linguistique, confessionnelle ou ethnique) de notre pays sans que l'on ait vu naître des partis expressément ethniques ou confessionnels. Je tiens à souligner que cette représentation s'est maintenue malgré le fait que les peuples fondateurs et, plus tard, les vagues d'immigrants aient, à plusieurs moments de l'histoire, considéré que leurs différences étaient trop grandes pour interagir entre eux ou partager un objectif commun. En termes crus, notre pays rassemble depuis longtemps les éléments nécessaires à l'éclatement d'une crise identitaire. En règle générale, nous avons évité les pires écueils et n'avons rencontré que les moindres.

D'ailleurs, on répète souvent que « nous ne sommes pas l'Italie ou Israël ». Mais cela ne signifie pas que notre pays n'est pas caractérisé par des économies régionales qui se font compétition, par des différences religieuses et ethniques souvent profondes, et par des modes de vie différents. Je crois comprendre que les personnes qui formulent cet argument veulent dire que, même si nous avons une population profondément divisée et dysfonctionnelle, notre pays ne l'est pas. En fait, le système électoral actuel pourrait bien être la source de cette stabilité.

Quatrièmement, le Canada protège depuis longtemps les droits des groupes minoritaires. Dans l'histoire récente, cette protection est assurée par la Charte. Mais même avant son adoption, des droits étaient accordés aux minorités, souvent pour des raisons électorales. Dans d'autres situations, c'est grâce à la tradition d'inclusion et de coopération qui constitue la norme au sein de nos partis politiques que ces droits étaient protégés.

4. Il existe, pour la plupart des problèmes que connaît notre démocratie, des solutions réalistes qui ne nécessitent pas de changement institutionnel fondamental

J'aimerais terminer en encourageant le Comité à aborder de manière globale et modeste la réforme de nos institutions démocratiques. Notre système actuel comporte effectivement des lacunes : la participation électorale n'atteint pas des proportions satisfaisantes; nous n'avons pas encore atteint un équilibre équitable entre les hommes et les femmes à la Chambre des communes; les chefs des partis semblent avoir trop de pouvoirs comparativement aux députés; les membres des partis ne jouissent pas d'un réel contrôle sur la sélection des candidats; et les

⁸ Je fais référence ici au témoignage de M. Leslie Seidle.

comités parlementaires sont souvent faibles et n'ont souvent ni le temps ni la capacité pour étudier de manière adéquate des questions de politique et en débattre.

Cette liste est loin d'être exhaustive, mais il existe des solutions réalistes pour chacun de ces problèmes sans qu'il soit nécessaire d'apporter des changements de fond à une institution fondamentale. En fait, le Comité et les partis peuvent envisager des changements à la procédure parlementaire, au droit administratif et aux règles des partis pour régler certains de ces problèmes, voire tous.

Il semble plus judicieux d'adopter une approche systématique et progressive à l'amélioration de nos institutions démocratiques (comme on le fait pour la nomination des juges à la Cour suprême, par exemple) plutôt que de procéder à une réforme de fond.

Références

Blais, A., Loewen, P. et Richard, M. (2007). « The Government Life Cycle ». *Democratic Reform in New Brunswick*.

Carroll, R., et Cox, G.W. (2007). « The Logic of Gamson's Law: Pre-election Coalitions and Portfolio Allocations ». *American Journal of Political Science*, 51(2), p. 300-313.

Cox, G.W. (1997). *Making votes count: Strategic coordination in the world's electoral systems* (vol. 7). Cambridge : Cambridge University Press.

Laakso, M. et Taagepera, R. (1979). « The "Effective Number of Parties": A Measure with Application to West Europe ». *Comparative political studies*, 12(1), p. 3.

Przeworski, A. (2000). *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*, vol. 3. Cambridge : Cambridge University Press.