

Soumission présentée au Comité sur la réforme électorale de la Chambre des communes

Mercredi 31 août 2016

Richard Johnston, Université de la Colombie-Britannique

Généralités

1. Les discussions sur la réforme électorale se concentrent trop souvent sur la composition totale du Parlement et laissent entendre que la Chambre des communes est un corps législatif doté d'un système de pouvoirs distincts. Dans les systèmes parlementaires, les élections visent autant à déterminer qui aura le pouvoir de gouverner et dans quelles conditions, qu'à déterminer la distribution de l'opinion politique.
2. Les élections sont des exercices de coordination massive. L'échec de cette coordination est un risque constant. Toutefois, prendre un risque peut également donner des résultats intéressants. C'est le principal compromis entre les systèmes. Les compromis réalisés ne portent pas uniquement sur le rapport voix/sièges, mais également sur la formation du gouvernement. Les systèmes qui minimisent les risques au stade du scrutin l'augmentent au stade de la formation d'un gouvernement, et vice versa. Les considérations stratégiques deviennent donc pertinentes pour les électeurs dans tous les systèmes, mais à des degrés différents.
3. La soi-disant opinion publique en faveur d'autres mécanismes électoraux n'est pas un bon indicateur. Les répondants aux sondages, comme nous tous, sont aux prises avec des situations hypothétiques. Comme une bonne part du raisonnement et de la conception des questions est le fruit du travail de mathématiciens sophistiqués, devrions-nous en être surpris? Les personnes sondées considèrent généralement « l'équité » comme un principe plus attrayant que « l'esprit de décision », mais il n'est pas clair qu'ils appliquent vraiment ce point de vue à un système électoral qu'ils comprennent à peine. Au contraire, c'est l'expression d'une antipathie envers la politique partisane en tant que telle et d'une préférence pour la « démocratie furtive », c'est-à-dire la prise de décisions par les organes, auxquelles les personnes sondées accordent peu d'importance. Les mécanismes électoraux devraient, au contraire, être examinés en fonction de l'idée que les partis sont indispensables pour la démocratie à l'échelle continentale.
4. Je veux surtout m'attarder sur les résultats mesurables, principalement dans le domaine de la politique partisane. La plupart des changements proposés ont des incidences partisans et, sans surprise, sont motivés par le calcul de l'avantage partisan. D'autres motifs peuvent être en jeu, mais il est malhonnête de nier la dimension partisane. Cela dit, l'histoire de l'ingénierie électorale est pleine de surprises et de déceptions.
5. La présente note rend compte de certaines de mes propres recherches, ainsi que de la compilation des conclusions publiées dans la documentation attestée. La plupart des sources sont accessibles au public. Dans les deux cas, la recherche a été effectuée par mes étudiants au doctorat. Je serais heureux de fournir des références, mais je n'en encombrerai pas cette note.

Composantes

6. Pour examiner les systèmes électoraux, il faut prendre en compte au moins trois éléments : le scrutin, la « magnitude » des circonscriptions et la formule utilisée pour le comptage des bulletins de vote.
7. En gros, les **bulletins de vote** se répartissent en deux catégories : choix *catégorique* ou *préférentiel*. En outre, nous pouvons poser la question suivante : que doit faire un candidat pour inscrire son nom sur un bulletin de vote? Si le bulletin de vote contient un système de classement, est-il fermé ou ouvert? Si le choix est catégorique, combien de votes un électeur peut-il exprimer sur un billet de vote donné?
8. La magnitude de la circonscription (MC) est le nombre de sièges qui sont attribués par circonscription. D'un point de vue global, elle aussi importante que la formule. À deux exceptions près (Israël et les Pays-Bas), tous les systèmes divisent le pays en circonscriptions. Souvent, la magnitude varie d'une circonscription à l'autre, comme ce serait certainement le cas au Canada. Certains systèmes répartissent les sièges par niveau, de façon à utiliser les niveaux plus élevés pour compenser les anomalies aux niveaux plus bas. Le système de scrutin mixte avec compensation, qui est utilisé en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, est un cas extrême.
9. En général, il existe trois familles de formules : *majorité relative*, *majoritaire* et *représentation proportionnelle (RP)*. La formule majoritaire et la formule à la majorité relative visent le même objectif, mais en empruntant des voies différentes; toutes les deux sont à l'opposé de la RP. Les formules de représentation proportionnelle exigent de « l'ingénierie » pour arriver à un résultat électoral. Pour assurer « l'équité », il faut procéder à une conceptualisation auxiliaire, y compris de ce qu'on entend par parti politique.
10. Un système opérationnel doit combiner des choix de chaque catégorie :
 - Le système électoral de scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT) combine une $MC = 1$ (en général, mais pas nécessairement), un bulletin de vote catégorique et une formule à la **majorité relative**. La majorité relative produit des distorsions entre le nombre de votes exprimés et le nombre de sièges obtenus, mais des décisions assez « efficaces », puisque l'identité du prochain gouvernement est rarement mise en doute une fois que les votes sont comptés, et le comptage est facile.
 - Comme les systèmes de SMUT, les systèmes **majoritaires** utilisent couramment une $MC = 1$. Les formules majoritaires ont également tendance à donner des résultats décisifs, même s'il faut quelques jours pour déterminer la décision de l'électorat. Les majorités sont rarement « naturelles ». Il faut donc effectuer un peu plus d'ingénierie. Le gagnant détient la majorité d'un point de vue très précis : c'est le candidat préféré à tous les autres dans un affrontement direct. L'astuce consiste à concevoir l'affrontement direct :
 - La forme classique d'ingénierie a été d'utiliser *deux tours* : le bulletin de vote demande un choix catégorique; si aucune majorité absolue ne se dégage, un second tour est organisé, qui comporte généralement une règle d'élimination. Ce système était couramment utilisé il y a un siècle. La plupart des pays qui l'utilisaient sont passés à la RP. La France demeure l'exemple le plus notable.

- Le *système de vote alternatif*, qui est utilisé en Australie, est un affrontement à plusieurs tours simultanément : $DM = 1$, formule du scrutin majoritaire et bulletin de vote préférentiel.
 - La famille des systèmes de **RP** combine nécessairement dans une certaine mesure la formule de RP avec une $MC > 1$. On peut obtenir une multiplicité de formules et de degrés de proportionnalité grâce à un bulletin de vote catégorique ou préférentiel. Le choix de formule et de bulletin de vote a des implications non négligeables pour la représentation.
 - La plus ancienne forme de RP est le Vote unique transférable (**VUT**), qui combine une $MC > 1$, un bulletin de vote préférentiel et un système de quotas qui permet la distribution de la deuxième préférence et des préférences subséquentes du votant pour les candidats qui atteignent le quota. Les créateurs du VUT n'envisageaient pas du tout qu'il soit une forme de RP, mais les partis ont trouvé un moyen d'y parvenir en limitant le nombre de candidats et en exhortant les partisans à établir l'ordre de leurs préférences moindres de manière à minimiser le gaspillage. Le niveau de proportionnalité obtenue dépend directement de la justesse de la stratégie choisie. (La collusion entre les partis peut affecter le résultat à la marge.)
 - Les autres systèmes de RP suppriment le besoin d'exécuter ce genre de stratégie. En effet, une formule, appelée la formule d'Hondt, offre une solution au problème ancré au système du VUT. Une partie de la variation entre les systèmes de RP s'explique par le débat équité-caractère décisif : certaines variantes sont plus inclusives que d'autres; beaucoup de variantes comportent des seuils numériques afin de décourager les très petits partis. D'autres considérations incluent la coopération multipartite et la simplification des choix des électeurs parmi les candidats pour un parti donné. Ce que toutes ces variations ont en commun est que les candidats d'un parti donné coexistent sur une seule liste et que le droit d'un parti à des sièges est proportionnel à sa part des voix, peu importe la façon dont elles sont exprimées. Les variations à la marge témoignent du problème d'arrondir les nombres entiers.
11. Certaines combinaisons sont logiquement impossibles : par exemple, si $MC = 1$, un système ne peut pas être proportionnel.
 12. Si la formule est majoritaire, une $MC > 1$ fausse les résultats encore plus qu'une $MC = 1$. Si la formule est proportionnelle, l'inverse est vrai. Si une formule de RP est appliquée à une MC de 2 ou de 3, les résultats ne seront pas très proportionnels.
 13. Certains de vos témoins ont exprimé un penchant pour l'application de différentes combinaisons dans différents endroits, par exemple selon que l'on se trouve en milieu rural ou urbain. Ceci est une très mauvaise idée. Les combinaisons de bulletin qui regroupent le vote, la MC et la formule varient dans la mesure où elles sont neutres par rapport au pouvoir électoral des groupes. Il serait inapproprié d'augmenter ou de supprimer le pouvoir en un seul endroit et de garder le système neutre dans un autre endroit. Dans ce contexte, la neutralité serait une fiction.
 14. Il est utile de rappeler que les décisions de passer à un autre système n'étaient pas motivées

par une conception désintéressée du bien commun. Le passage de la pluralité à la majorité avait pour objet de faciliter la coordination des partis de la droite. L'Australie est passée au système de vote alternatif pour bloquer la montée du parti des travailleurs sans obliger la dissolution de l'ancien Country Party. Le gouvernement de coalition libéral-conservateur en Colombie-Britannique avait le même objectif, lorsqu'il a adopté le système de vote alternatif avant les élections de 1952. En 2001, Ted Morton et Tom Flanagan avaient proposé publiquement un système de vote alternatif pour unir la droite canadienne. Le passage à un système de vote alternatif s'explique généralement par des considérations similaires. Comme je le mentionne ci-dessous, les choses ne fonctionnent pas toujours comme prévu.

Nombre de partis

15. À la lumière des résultats obtenus au cours des dernières années par des démocraties établies, les systèmes de RP favorisent l'augmentation du nombre de partis dans l'électorat. Si nous utilisons un indice du « nombre effectif de partis » (NEP), qui combine le nombre brut de partis reconnaissables avec leurs tailles relatives, nous constatons que les systèmes à scrutin de liste ont à peu près 1,5 parti de plus que les quelques SMUT qui sont encore utilisés aujourd'hui. Les systèmes de scrutin majoritaire et les systèmes de VUT se situent entre les deux, mais plus près du système de scrutin majoritaire uninominal que du système à scrutin de liste. Toutefois, il convient également de souligner l'ampleur des variations au sein des catégories. Au cours des dernières années, les systèmes à scrutin de liste comptaient entre 2,5 et 10,6 partis. Le monde des systèmes de SMUT est également devenu très diversifié, car il n'y a plus que la Jamaïque et les États-Unis qui ont quelque chose qui ressemble à un système à deux partis. L'Inde a le système de SMUT le plus fragmenté. Selon l'indice, le Canada et la Grande-Bretagne comptent maintenant 3,5 « partis ».
16. Le paragraphe précédent traite de la fragmentation de l'électorat. Le système de SMUT et le système à scrutin de liste diffèrent sensiblement, lorsque le nombre effectif de partis est appliqué à des sièges. Dans la plupart des élections, les systèmes de SMUT entraînent une réduction d'un ou de plusieurs partis dans le système des partis. C'est une autre façon de décrire les résultats disproportionnés qui soulèvent tant de critiques. Ce modèle n'est pas à toute épreuve. Par exemple, lorsque le Canada a des parlements sans majorité, les résultats sont généralement plutôt moins disproportionnés. Les systèmes de RP varient aussi dans l'ampleur dans laquelle ils réduisent le système de partis, en fonction de la hauteur du seuil. Comme pour les systèmes de SMUT, l'ampleur de la réduction varie en fonction d'éventualités imprévisibles. L'élection du Bundestag de l'Allemagne en 2013 a donné des résultats aussi brutaux pour les petits partis que n'importe quel système de SMUT.

Vote stratégique

17. Voici le contexte ouvrant la voie à un éventuel vote stratégique. Un argument en faveur de la RP est qu'elle réduit l'incitation pour les électeurs à déformer leurs préférences. Comme André Blais l'avait soutenu devant ce comité, rien n'indique que cela se produit réellement. Je suis sceptique des déclarations de magnitudes absolues, car elles s'appuient sur des indicateurs faibles des préférences sincères. Quelle que soit la prévalence globale des votes

stratégiques, les considérations stratégiques ont pesé sur les campagnes canadiennes. Les sondages semblent avoir contribué à induire des changements plus marqués en 1988, 1993 et 2011, par exemple, et peut-être en 2015. Toutefois, les électeurs qui modifient leur position par suite à un changement du contexte stratégique ne semblent pas réagir à des informations concernant leur circonscription en particulier, ce qui aurait été vraiment pertinent. Habituellement, de telles informations n'existent pas (à l'exception des informations sur les tendances historiques, qui ne sont pas vraiment utiles). Les tentatives de les fournir en 2015 ont souvent été trompeuses. Ironiquement, les changements induits par le sondage que j'ai représentés graphiquement ont habituellement abouti à des échecs de coordination : le déplacement des votes vers les libéraux en Colombie-Britannique en 1988, vers le Parti réformiste en Ontario en 1993 et vers le NPD en Ontario en 2013.

18. Comme M. Blais l'a signalé, la RP ne permet pas d'éliminer les votes stratégiques. L'existence d'un seuil crée des opportunités stratégiques pour les partis qui se situent aux alentours du seuil. Même lorsque le seuil n'est pas en cause, les électeurs ont des incitations à voter pour des partis plus à droite qu'ils ne le sont eux-mêmes, afin de tirer l'ultime coalition de gouvernement dans la direction qu'ils souhaitent.

Direction idéologique

19. Bien que la RP a souvent été adoptée pour minimiser le risque pour la droite politique, en particulier lorsqu'elle était divisée, le bénéficiaire à long terme a été la gauche politique. Parmi les démocraties établies dans les années d'après-guerre, les partis de droite contrôlaient 75 % de tous les portefeuilles sous un système de scrutin majoritaire, contre 26 % sous un système de représentation proportionnelle. Cela a induit en retour des efforts de redistribution plus importants dans les systèmes de RP.

Stabilité politique

20. Comme les gouvernements constitués par RP sont presque toujours des coalitions, ils ressemblent à des systèmes de pouvoirs séparés, en ayant davantage d'acteurs ayant un pouvoir de veto qu'à l'ordinaire pour les gouvernements parlementaires élus au SMUT dans un modèle classique de Westminster. Il s'agit d'une épée à deux tranchants. La représentation proportionnelle peut ralentir la capacité des gouvernements à réagir aux changements et aux nouveaux défis qui se présentent, mais elle les rend également moins capricieux. Une fois qu'elles sont adoptées, les politiques ont tendance à rester en place plus longtemps. Il est évident que cette stabilité attire les investisseurs qui sont préoccupés par le long terme.

Représentation des femmes

21. Sur le plan de la représentation descriptive, les femmes réussissent mieux sous un système à scrutin de liste que sous un système de scrutin majoritaire uninominal à un tour : selon les données que j'ai examinées, la différence s'élève à 17 points de pourcentage. Cela tient en partie au fait que la MC est nécessairement plus élevée dans les systèmes de représentation proportionnelle. Plus le nombre de sièges à pourvoir à partir d'un seul décompte est élevé, plus il y a place à de la diversité des sexes sur le bulletin de vote. Toutefois, ce qui est encore plus important, c'est la façon dont le bulletin de vote est conçu : les femmes

obtiennent de meilleurs résultats lorsque la liste est fermée, lorsque sa composition est le résultat d'un processus à l'échelle nationale et lorsque les électeurs ont droit à un seul choix, c'est-à-dire pour la bannière du parti. Toutefois, il est également vrai que l'écart de pourcentage de femmes est plus élevé sous un système de RP que sous un système de SMUT. Certains systèmes de RP ont remarquablement peu de femmes députées.

22. Pour assurer la représentation effective des femmes, la logique du scrutin va dans le sens inverse. Les listes ouvertes, les désignations locales et les votes de préférences multiples créent un espace pour des intérêts qui n'ont pas été incorporés dans la lutte des grands partis, et il semble clair que ces règles permettent aux femmes de consacrer du temps et un effort législatif aux questions relatives aux femmes.

Politisation des différences ethniques

23. Contrairement à la croyance largement répandue, les différences ethniques ont tendance à être moins politisées lors d'élections dans un système de RP que dans un système de SMUT. (En fait, les pays qui utilisent des règles de majorité sont en moyenne légèrement plus diversifiés que ceux qui utilisent les règles proportionnelles.) Bien qu'il soit plus facile de former des micro-partis ethniques dans un système de RP et que ces micro-partis se multiplient, c'est également plus facile pour les partis non ethniquement ciblés de gagner des voix des groupes ethniques. Par exemple, vous pouvez prédire qu'un citoyen espagnol qui vote pour la gauche républicaine de Catalogne (ERC) est un Catalan, mais la plupart des Catalans votent pour des partis non catalans. L'enjeu clé est la perspective de jouer un rôle décisif. Dans un système de RP, il y a peu de chances de jouer un rôle décisif sur le plan électoral. Par contre, dans un système de SMUT, c'est possible, mais c'est une épée à double tranchant. Les minorités peuvent être exclues tout simplement en raison de la logique majoritaire du système. Par contre, si la géographie est favorable, les minorités dans les circonscriptions stratégiques peuvent jouer un rôle décisif. En fait, par rapport à la taille et au statut civique des minorités immigrées, les systèmes majoritaires fournissent plus de produits multiculturels que les systèmes proportionnels.

Transitions

24. L'historique des transitions de système électoral n'est pas joli. Toutefois, il est douteux qu'il soit vraiment pertinent pour le paysage normatif d'aujourd'hui. Je laisse à d'autres le soin de se prononcer sur la légalité de la constitution, mais j'aimerais faire une dernière réflexion. Pour que tout changement au cadre électoral ait un caractère durable, il ne devrait pas être apporté pour des raisons de commodité transitoire (et éventuellement imaginaire) pour un ou plusieurs partis. C'est une des raisons qui sous-tendent l'appel pour un référendum (bien que la majorité des appels de soutien et d'opposition à un référendum semblent malhonnêtes). Un argument en faveur d'un référendum est que les électeurs devraient « s'approprier » le cadre et toute modification apportée à celui-ci. Je ne suis pas sûr que les électeurs exigent cela. Cependant, il y a un autre argument pour démontrer qu'un référendum pourrait être pertinent, mais pas obligatoire. Cet argument a trait à l'observation que j'ai faite au paragraphe 3. À tort ou à raison, beaucoup de citoyens estiment que la classe politique est coupable des deux maux de créer des différences fictives et de prendre des décisions intéressées. Un geste flagrant sur le front du système électoral pourrait servir d'exemple pour

étayer cette accusation et renforcer cette perception. Pour éliminer toute apparence et, espérons-le, toute réalité de décisions intéressées, il n'est pas nécessaire de tenir un référendum, mais tout simplement de suivre un processus qui aboutira à des choix clés qui pourront raisonnablement être présentés comme désintéressés. C'est un des attraits de tenir des assemblées citoyennes. Avec le recul, j'en suis venu à accepter que l'élément d'autosélection dans le recrutement de l'assemblée aboutisse à la création d'un organe qui veut le changement, qui devient presque une fin en soi. Toutefois, on peut imaginer des façons de faire face à cette situation ou mettre en place un processus de réflexion faisant appel plus explicitement à des compétences spécialisées. Procéder ainsi n'obligera pas le Parlement à renoncer à sa souveraineté en la matière. Toutefois, il sera peut-être nécessaire de mettre en place un processus d'approbation de tout ou rien, comme l'a fait le Congrès américain dans le domaine politiquement chargé de la fermeture de bases et de la signature d'accords commerciaux internationaux.