

Comment la représentation proportionnelle devrait-elle fonctionner au Canada?

Résumé

Je vais présenter trois modèles :

1. Représentation proportionnelle mixte, avec des régions comptant environ 12 députés chacune.
2. Représentation proportionnelle mixte, avec des régions comptant environ 8 députés chacune.
3. Représentation proportionnelle rurale-urbaine.

Présentation

J'ai été élu conseiller scolaire à quatre reprises. (C'était à l'époque où les conseillers scolaires de l'Ontario établissaient des taux d'imposition locaux, avant que Mike Harris retire ce pouvoir aux conseils scolaires.) Je sais à quoi s'attendent les électeurs. Nous, les conseillers scolaires, nous pensions être élus pour établir des politiques et déterminer les taux d'imposition. Mes électeurs s'attendaient à ce que je fasse en sorte que les autobus scolaires s'arrêtent devant leur porte. Mon travail consistait entre autres à défendre les intérêts de ma collectivité. Des électeurs avaient une certaine conception de ce qu'étaient ces intérêts; d'autres avaient une idée différente à ce sujet. Il y avait les parents et les enseignants d'une part, et les autres contribuables, sans enfant, d'autre part, qui devaient payer. Or, tous les gens s'entendaient au moins sur une chose : nous avons besoin d'une nouvelle école et ce besoin était plus criant dans notre ville que dans la ville voisine. Les gens voulaient donc que notre ville ait son propre conseiller scolaire plutôt que de partager trois conseillers avec la ville voisine, plus grande que la nôtre.

Cela étant dit, je vais expliquer la façon dont la représentation proportionnelle devrait fonctionner au Canada.

Représentation proportionnelle mixte (RPM)

Les deux modèles de RPM que je présente sont basés sur le rapport de 2004 de la Commission du droit du Canada. Pendant trois ans, la Commission a tenu 15 audiences et 30 autres rencontres publiques. Elle a recommandé l'ajout d'un élément de proportionnalité selon le modèle du système de RPM utilisé en Écosse.

Toutefois, elle a recommandé un changement par rapport au système écossais : opter pour des listes ouvertes plutôt que pour des listes fermées.

Voici son explication :

D'après les consultations que nous avons menées auprès des Canadiennes et des Canadiens, il semble que nombre d'entre eux opteraient vraisemblablement pour des listes ouvertes dans un système électoral de RPM, à cause de leur souplesse. En permettant aux électeurs de choisir un candidat dont le nom apparaît sur une liste, on leur donne le pouvoir de choisir l'individu qu'ils souhaitent vraiment voir élire et de le tenir responsable de ses actes s'il était élu.

Au Royaume-Uni, la Commission Jenkins a bien prédit les raisons pour lesquelles les listes fermées seraient rejetées au Canada. Elle a fait valoir que des députés ayant des ancrages locaux peuvent être plus facilement intégrés dans la culture politique et, bien sûr, dans le système parlementaire, que le serait une volée d'oiseaux indépendants sous la gouverne du parti central.

Dans tout système de RPM, il y a deux votes. L'un d'eux sert à élire le député local.

Il y a un type de liste ouverte qu'on appelle liste « flexible » : elle donne à l'électeur le choix d'attribuer son deuxième vote à la liste régionale ou à un candidat de la liste. L'autre type de liste ouverte est une liste totalement ouverte et elle est utilisée en Bavière, en Allemagne. La Commission du droit préfère l'option des listes ouvertes « flexibles » : les candidats qui obtiennent 8 % des votes du parti se retrouvent aux premiers rangs. Or, M. Brian Tanguay, qui a rédigé le rapport de la Commission, a dit au Comité spécial sur la réforme électorale qu'il préfère maintenant l'option de listes totalement ouvertes. Les électeurs établissent eux-mêmes l'ordre de classement des candidats régionaux.

C'est ce que j'appelle la « **RPM personnelle** », pour faire une distinction entre ce modèle et le modèle ontarien de 2007. Il s'agit d'une représentation tant personnelle que proportionnelle.

Représentation locale

L'objectif de la RPM, c'est essentiellement de maintenir une forte représentation locale.

Les électeurs sont assurés de deux choses. Ils sont représentés par :

1. un député local qui défendra les intérêts de leur région, qui sera responsable exclusivement devant les électeurs locaux;
2. un député dont les points de vue reflètent mieux leurs préférences, qu'ils ont aidé à se faire élire et avec qui ils ont peut-être plus d'affinités.

Selon les partisans de la RPM, ce système offre aux électeurs le meilleur des deux mondes.

Les circonscriptions locales seraient un peu plus grandes pour qu'on puisse y intégrer les sièges complémentaires, mais en revanche, les électeurs ne seraient pas représentés et servis que par un seul député.

Comment des députés régionaux pourraient-ils répondre aux besoins d'une région dont la taille est plusieurs fois supérieure à celle des circonscriptions actuelles? Par exemple, ma simulation montre qu'en 2015, un système de RPM aurait permis d'élire deux ou trois députés régionaux libéraux en Saskatchewan. Ils seraient peut-être basés à Saskatoon, à Prince Albert, ou à Regina, mais ils auraient probablement d'autres bureaux à North Battleford, à Yorkton, ou à Swift Current et ailleurs, comme c'est le cas du député conservateur Robert Kitchen, qui a des bureaux à Estevan, à Weyburn et à Moosomin. C'est ainsi que les choses fonctionnent en Écosse, où les députés régionaux d'un parti ont des heures de bureau à différents endroits ou dans une partie. Normalement, deux députés régionaux d'un parti écossais se séparent la région à des fins de services aux électeurs.

En Écosse, les régions comptent 16 députés (9 députés locaux et 7 députés régionaux). Au Pays de Galles, elles en comptent 12 (8 députés locaux, 4 députés régionaux). Au Royaume-Uni, la Commission Jenkins a recommandé l'adoption d'un système modérément proportionnel qui comprend des régions locales comptant seulement 8 députés en moyenne. Le Parlement pourrait décider que la région moyenne doit inclure 14 ou 8 députés, par exemple. Nous voulons nous assurer que tous les députés sont responsables devant les collectivités, ou comme l'a dit la Commission Jenkins, qu'ils ont des ancrages locaux. Les électeurs de Scarborough ne seraient pas représentés par un député d'Etoicoke, et ceux de Kingston, par un député d'Ottawa.

L'honorable Stéphane Dion a fait valoir que l'organisation de régions de tailles variées dans différentes provinces pourrait avoir pour effet de diviser le Canada en différents microclimats politiques. Je suis d'accord avec lui : dans un système de RPM, il faut que la taille des régions soit quelque peu uniforme.

Modèle de RPM incluant des régions de 12 députés

Quatre provinces comptent entre 10 et 14 députés. Avec en moyenne 12 députés par région partout, il y aurait environ 30 régions au Canada ayant le même degré de proportionnalité. Le nombre moyen de députés par région pourrait varier entre 7 et 15.

Modèle de RPM incluant des régions de 8 députés

Mon autre option comprend environ 8 députés par région en moyenne. Cela signifie que le Canada compterait environ 42 régions. Avec une moyenne de 8 députés, le nombre de députés par région varierait entre 6 et 11 (4 dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard).

Dans un cas comme dans l'autre, dans chaque province, une commission de délimitation fixerait les frontières régionales en utilisant les paramètres définis par le Parlement.

Simulation pour chacun des modèles

Concernant les suffrages exprimés en 2015, si nous avons réalisé la parfaite proportionnalité à la grandeur des provinces, nous aurions obtenu les résultats suivants : 137 sièges pour le Parti libéral, 109 pour le Parti conservateur, 67 pour le NPD, 15 pour le Bloc et 10 pour le Parti vert.

Le modèle incluant 30 régions de 12 députés chacune ne permet pas d'obtenir une proportionnalité parfaite : le Parti libéral fait élire 5 députés supplémentaires, le NPD, 3, et le Bloc, 1. C'est parce que seulement 6 députés du Parti vert sont élus, plutôt que 10, et les conservateurs en élisent 5 de moins, comme il est expliqué plus loin.

Le modèle incluant 8 députés par région contribue à rapprocher les députés régionaux de leur électorat, mais il rend le système légèrement moins proportionnel. Dans le modèle comprenant 42 régions de 8 députés chacune, le Parti libéral et le NPD font élire respectivement 8 et 3 députés supplémentaires. Le Parti vert ne fait élire que 3 députés (soit 7 de moins), le Parti conservateur en fait élire 3 de moins, et le Bloc, 1 de moins.

Or, le modèle qui inclut 8 députés par région est excellent pour les libéraux manitobains de l'extérieur de Winnipeg. Deux d'entre eux seraient élus là où le modèle étendu à l'échelle de la province ne leur a été d'aucune utilité. Les libéraux de Windsor, tout comme ceux de la Mauricie et du Centre-du-Québec, aimeraient également ce modèle. Autrement dit, ce serait le cas de toutes les petites régions qui craindraient d'être laissées de côté.

Voici des exemples d'imperfections que comportent tous les modèles de système mixte :

- Au Nouveau-Brunswick, un résultat proportionnel correspondrait à l'élection de 5 députés libéraux, mais avec le balayage libéral des 6 nouveaux sièges locaux, le parti ferait élire tout de même un autre député.
- À Toronto, un résultat proportionnel correspondrait à l'élection de 13 députés libéraux, mais avec 15 députés locaux et 10 députés régionaux, 15 libéraux auraient été élus, ce qui représente un boni de deux.
- Sur l'île de Vancouver, le NPD se serait retrouvé avec un siège supplémentaire.
- Puisque les électeurs qui ont voté pour le Parti vert ne représentent que 3,4 % du suffrage, avec le modèle de 8 députés par région, aucun candidat de ce parti n'aurait été élu à l'extérieur de la Colombie-Britannique, où le parti a obtenu 8,2 % des voix et où trois de ses députés auraient été élus.

Toutefois, si les votes pour le Parti vert doubleraient dans un système de représentation proportionnelle, comme il s'y attendrait, selon ma simulation, il serait représenté de façon juste. Si le modèle incluant 12 députés par région était utilisé, il ferait élire 22 de ses candidats, ce qui représente la proportionnalité parfaite. Même dans le système incluant 8 députés par région, sur ces 22 candidats, 15 seraient élus.

Même dans les régions qui ne comprendraient que 8 députés, **les électeurs des trois grands partis, selon les suffrages exprimés en 2015, auraient fait élire des députés locaux ou régionaux dans chacune des 42 régions du Canada, à quelques exceptions près** (aucun des 8 sièges de la région de Montréal-Est et aucun des 6 sièges de la région Outaouais—Abitibi-Témiscamingue—Nord n'aurait été remporté par le Parti conservateur). Les électeurs bloquistes auraient élu des candidats dans chaque région du Québec, sauf dans la région Montréal-Ouest qui compterait 6 députés.

Dans l'un ou l'autre des modèles, les électeurs conservateurs et néo-démocrates dont le nombre de votes n'a pas permis d'élire des candidats dans les Provinces de

l'Atlantique et à Toronto, par exemple, seraient représentés, comme ce serait le cas des électeurs conservateurs de la région métropolitaine de Montréal, de Winnipeg et de la ville de Vancouver. Également, dans les Prairies, les 900 000 électeurs libéraux auraient élu 6 députés supplémentaires, et de Barrie à Windsor, les 400 000 électeurs libéraux auraient élu 3 autres députés.

Représentation proportionnelle rurale-urbaine

Le 15 août dernier, le mouvement Représentation équitable au Canada a annoncé qu'il proposait ce nouveau modèle comme l'une des options qu'il demande au Comité sur la réforme électorale de prendre en considération.

C'est un modèle inspiré d'une suggestion de l'ancien directeur général des élections, Jean-Pierre Kingsley, mais également du système suédois. L'idée de Kingsley consistait à ce que le système comprenne des circonscriptions plurinominales dans les régions urbaines qui incluraient 5, 4 ou 3 députés chacune, et des circonscriptions uninominales dans les régions rurales. Nous avons modifié légèrement son idée pour qu'il s'agisse d'un modèle complètement proportionnel en ajoutant quelques députés, comme on le fait en Suède.

La représentation proportionnelle rurale-urbaine est conçue pour garantir une excellente proportionnalité tout en conservant le système uninominal dans environ 25 % des circonscriptions actuelles, soit dans les régions rurales et les petites régions urbaines. Les autres circonscriptions, soit 75 % des circonscriptions actuelles, situées dans les régions métropolitaines et d'autres grandes zones urbaines (les centres de population où résident plus de 100 000 personnes), deviendraient des circonscriptions plurinominales.

Une région comprendrait 20 députés : 13 dans les circonscriptions plurinominales, 4 dans les circonscriptions uninominales et 3 députés complémentaires. Bien entendu, dans les 6 plus petites provinces, la « région », c'est l'ensemble de la province.

Afin que 15 % des députés soient des députés complémentaires, les circonscriptions uninominales sont élargies d'environ 17 ou 18 % plutôt que de 50 ou 60 % comme dans le cas du système de RPM.

Un endroit où on élit actuellement 7 députés en comprendrait 6 de circonscriptions plurinominales (encore une fois, 15 % des députés sont des députés complémentaires). Les circonscriptions plurinominales compteraient en moyenne 4 députés chacune, soit

entre 2 et 6 députés. Leur taille ferait en sorte que les députés rendraient des comptes à l'échelle locale. On pourrait y élire des députés en se basant sur la représentation proportionnelle à liste ouverte, comme en Suède et au Danemark, ou en employant le système de vote unique transférable (VUT) comme en Irlande, ou encore en utilisant le système P3 (vote proportionnel-préférentiel-personnalisé) qu'a proposé Stéphane Dion.

Dans les provinces ou dans les régions des grandes provinces, ces résultats seraient déjà assez proportionnels pour qu'une proportion d'environ 15 % de députés complémentaires régionaux suffise, contrairement à entre 35 et 40 % pour le système de RPM. Parce que ces régions seraient plus grandes, fixer un seuil électoral à 4 %, comme en Suède, peut constituer une mesure de protection utile contre les micropartis.

Dans la simulation, les résultats obtenus sont presque parfaitement proportionnels : les électeurs du Parti vert élisent non pas 10, mais 8 députés; ceux du Parti conservateur en élisent non pas 109, mais bien 108; et ceux des trois autres partis élisent un député supplémentaire. Il s'agit principalement d'anomalies arrondies.

Options

Les sièges complémentaires régionaux pourraient être pourvus par un système des meilleurs deuxièmes ou par un système à liste ouverte.

De façon similaire au système suédois, le système des meilleurs deuxièmes rend inutile un deuxième vote comprenant une liste de candidats régionaux. Les électeurs indiquent leur choix de députés locaux en inscrivant un seul X, comme c'est le cas en Suède, ou par le VUT, ou par le vote P3 proposé par Dion; et dans les circonscriptions uninominales, par le SMUT ou le vote préférentiel (VP). On pourvoit les sièges complémentaires en déterminant quels partis remportent ces sièges dans chaque région (en suivant la même approche que celle de la RPM), et en attribuant les sièges aux meilleurs candidats défaits (qui n'ont pas déjà été élus à l'échelle locale) dans la circonscription la plus sous-représentée de la région pour chaque parti, tout comme le font les Suédois. C'est-à-dire qu'en examinant chaque circonscription plurinomiale et le groupe de circonscriptions uninominales dans la région, on détermine à quel endroit les électeurs du parti sont les plus sous-représentés. Puis, le siège pour un parti ayant droit à un siège complémentaire régional sera attribué à son meilleur candidat défait dans cette circonscription.

Dans le système à liste ouverte, il y aurait un deuxième vote, comme dans le système de RPM, qui comprendrait une liste de candidats régionaux de chaque parti, comme dans le système de RPM.

Le système des meilleurs deuxièmes n'offre pas un choix aussi vaste à l'électeur que la RPM. Toutefois, puisque les régions complémentaires sont plus grandes que les régions du système de RPM, la liste de candidats régionaux est plus exhaustive, et ils seront moins connus des électeurs. Puisque seulement 15 % des députés sont des députés régionaux, le système des meilleures deuxièmes est certainement une option plus simple et, à mon avis, préférable.

Vous trouverez ci-joint des listes d'exemples de régions.

Annexe : Exemple de régions

Exemple de régions pour une RPM comprenant des régions de 8 députés

Voici un exemple de la façon dont les régions d'un système de RPM pourraient être organisées, avec une moyenne de 8 députés par région. Cela donne 42 régions modérément proportionnelles au pays.

Ontario (15 régions)

- Scarborough—Don Valley : 8
- Toronto-Centre : 8
- North York—Etobicoke : 8
- Durham—Rouge Park : 6
- Région de York : 10
- Brampton—Mississauga-Nord : 7
- Mississauga—Halton : 8
- Hamilton—Niagara—Brant : 11
- Centre de l'Ontario (Barrie—Owen Sound) : 6
- Waterloo-Wellington-Dufferin : 8
- London-Oxford-Perth-Huron : 7
- Windsor—Sarnia : 6
- Ottawa—Cornwall : 10
- Centre-Est de l'Ontario (Kingston—Peterborough) : 9
- Nord de l'Ontario : 9

Québec (10 régions)

- Montréal-Est : 8
- Montréal-Ouest : 6
- Montréal-Nord—Laval : 8
- Laurentides—Lanaudière : 9
- Outaouais—Abitibi-Témiscamingue—Nord : 6
- Longueuil—Roussillon—Suroît : 10
- Montérégie-Est—Estrie : 6
- Mauricie—Centre-du-Québec : 6
- Ville de Québec—Saguenay-Lac-Saint-Jean—Côte-Nord : 11
- Chaudière-Appalaches—Bas-Saint-Laurent—Gaspésie : 8

Manitoba (2 régions)

- Winnipeg : 8
- Nord et Sud du Manitoba : 6

Saskatchewan (2 régions)

- Regina—Sud de la Saskatchewan : 6
- Saskatoon—Nord de la Saskatchewan : 8

Alberta (4 régions)

- Calgary : 10
- Sud et Centre de l'Alberta : 8
- Edmonton : 10
- Nord de l'Alberta : 6

Colombie-Britannique (5 régions)

- Vancouver-Richmond-Delta : 9
- Burnaby—North Shore—Coquitlam—Maple Ridge : 8
- Surrey—Fraser Valley : 9
- Intérieur et Nord de la Colombie-Britannique : 9
- Île de Vancouver : 7

Canada atlantique : chaque province dans son ensemble constitue une région.

Exemple de régions pour une RPM comprenant des régions de 12 députés

Voici un exemple de la façon dont les régions d'un système de RPM pourraient être organisées, avec une moyenne de 12 députés par région. Cela donne 30 régions proportionnelles au pays.

Ontario (10 régions)

- Toronto-Centre—Scarborough : 12
- North York—Etobicoke : 13
- York—Durham : 15
- Peel—Halton : 15
- Centre-Sud de l'Ontario (Hamilton—Niagara—Brant) : 12
- Centre-Ouest de l'Ontario (Waterloo—Barrie—Bruce) : 15
- Sud-Ouest de l'Ontario (London—Windsor) : 11
- Ottawa—Cornwall : 10
- Centre-Est de l'Ontario (Kingston—Peterborough) : 9
- Nord de l'Ontario : 9

Québec (7 régions)

- Montréal-Est—Laval : 14
- Montréal-Ouest : 8
- Laurentides—Lanaudière—Outaouais—Abitibi-Témiscamingue—Nord : 15
- Longueuil—Roussillon—Suroît : 11
- Estrie—Mauricie—Centre-du-Québec—Montérégie-est : 11
- Ville de Québec—Saguenay-Lac-Saint-Jean—Côte-Nord : 11
- Chaudière-Appalaches—Bas-Saint-Laurent—Gaspésie : 8

Alberta (3 régions)

- Calgary métropolitain : 11
- Edmonton métropolitain : 11
- Sud et Nord de l'Alberta : 12

Colombie-Britannique (4 régions)

- Vancouver—Burnaby—North Shore—Maple Ridge : 14
- Surrey—Richmond—Fraser Valley—Langley : 12
- Intérieur et Nord de la Colombie-Britannique : 9
- Île de Vancouver : 7

Manitoba : (1 région)

Saskatchewan : (1 région)

Canada atlantique : chaque province dans son ensemble constitue une région.

Exemple de régions pour une représentation proportionnelle rurale-urbaine

Ontario (5 régions)

- Région du Grand Toronto : 55 (pas de circonscription uninominale)
- Centre-Sud de l'Ontario (Hamilton—Niagara—Waterloo) : 19
- Ouest de l'Ontario (Barrie—London—Windsor) : 19
- Est de l'Ontario : 19
- Nord de l'Ontario : 9

Québec (3 régions)

- Montréal-Est—Montréal—Estrie—Centre-du-Québec : 30
- Ouest du Québec (Montréal-Ouest, Laval, Lanaudière, Laurentides et Ouest) : 26
- Est du Québec—Mauricie : 22

Alberta (2 régions)

- Sud de l'Alberta : 17
- Nord de l'Alberta : 17

Colombie-Britannique (3 régions)

- Lower Mainland : 26 (pas de circonscription uninominale)
- Intérieur et Nord de la Colombie-Britannique : 9
- Île de Vancouver : 7

Manitoba (1 région)

Saskatchewan (1 région)

Canada atlantique : chaque province dans son ensemble constitue une région.

Modèles de RPM présentés au Comité spécial sur la réforme électorale : information complémentaire

Conception : équilibre et options

Formule d'arrondissement

Puisque le nombre de sièges de chaque parti ne correspondra probablement jamais à un nombre rond, il est nécessaire d'adopter une formule d'arrondissement pour déterminer les gagnants. La formule du « reste le plus élevé » est la plus simple et la plus transparente. Par conséquent, si le parti A mérite 3,3 députés, que le parti B en mérite 2,2 et le Parti C, 1,5, dans une circonscription de 7 députés, c'est le Parti C qui obtiendra le septième siège, car il lui reste 0,5 comparativement à 0,3 et 0,2 pour les deux autres partis.

La méthode d'Hondt, ou la méthode de la plus forte moyenne, qui est utilisée en Écosse, tend à favoriser les grands partis. Aux élections de 2011, cette méthode a contribué à donner au Scottish National Party un gouvernement majoritaire avec seulement 44 % des voix.

Pourcentage des sièges complémentaires

Si un parti remporte tous les sièges locaux d'une région, comme cela se produit souvent, on a besoin d'assez de sièges complémentaires pour que la proportionnalité soit assurée.

Bon nombre de spécialistes recommandent que la proportion de députés régionaux soit de 40 %, dans la mesure du possible. Dans le Nord de l'Ontario, avec 9 députés, je ne peux imaginer une plus grande proportion de députés régionaux que 33 %.

Mesures de protection

La Commission du droit a recommandé que seuls les partis qui présentent des candidats dans au moins le tiers des circonscriptions de la province aient le droit de présenter des candidats pour des sièges complémentaires régionaux. L'objectif est d'éviter une possible distorsion du système causée par des partis qui utiliseraient la même ruse qu'a inventée Berlusconi pour saboter le système électoral en Italie.

Scrutin préférentiel ou SMUT?

Dans quelques régions, l'utilisation d'un scrutin préférentiel pour élire les députés locaux pourrait se traduire par une victoire locale écrasante par un parti, ce qui aurait pour effet de rendre le nombre de sièges compensatoires insuffisant. Dans d'autres, cela pourrait empêcher un tel balayage. La Commission Jenkins a fait une mise en garde selon laquelle les effets du vote préférentiel sont, chose inquiétante,

imprévisibles. Cependant, l'adoption du scrutin préférentiel peut ne pas causer un tort considérable pourvu que la taille de la région et le nombre de sièges complémentaires suffisent à compenser tout résultat disproportionné.

Seuils

Les systèmes de représentation proportionnelle comprennent souvent un seuil légal de 4 ou 5 % qu'un parti doit obtenir avant d'obtenir un siège complémentaire. Dans des régions comptant 6 à 15 députés, un parti aurait besoin de plus de 5 % pour gagner un siège régional de toute façon. La Commission du droit n'a pas recommandé de seuil légal. Néanmoins, un seuil légal garantirait qu'aucun microparti régional ne puisse élire un seul député.