

Mémoire pour le Comité spécial sur la réforme électorale

par Christopher Gilmore

Table des matières

- 1. Résumé**
- 2. Exposé du problème (le scrutin majoritaire uninominal [SMU] au Canada)**
- 3. Une solution? (le scrutin avec report automatique des voix [SRAV] ou nouveau mode de scrutin)**
- 4. La disparité de représentation entre les hommes et les femmes**
- 5. Propositions**

1. Résumé

Dans ce mémoire j'entends démontrer pourquoi le scrutin majoritaire uninominal (SMU) est un fiasco pour les Canadiens. Je ferai ensuite une analyse critique des solutions de rechange les plus généralement préconisées. Enfin, je proposerai un mode de scrutin adapté aux besoins et aux conditions particulières du Canada. Je ferai aussi part de certaines réflexions sur d'autres sujets examinés par le Comité. Tout d'abord, je félicite le gouvernement d'avoir lancé ce processus qui s'est longtemps fait attendre et tous les partis qui y participent.

2. Exposé du problème

Comme tous le savent, le Canada, depuis les débuts de la Chambre des communes en 1867, élit ses députés par le SMU. Les colonies qui l'ont précédé ont employé le même système de scrutin, mais avec un corps électoral plus fermé. L'Alberta, le Manitoba et, très brièvement, la Colombie-Britannique ont été les seuls à essayer des modes différents de scrutin et ils sont tous revenus au SMU il y a plus d'un demi-siècle. Il importe de connaître les origines de notre système de scrutin, c'est-à-dire de savoir que c'est le produit de l'évolution de l'ensemble de notre système de gouvernement.

Notre système parlementaire tire ses origines des organismes représentatifs de l'Angleterre, de l'Espagne et de l'Écosse des XII^e et XIII^e siècles. Dès ces origines lointaines, le parlement était conçu comme un corps consultatif dans lequel la petite noblesse terrienne (toujours une faible minorité de la population) orientait les décisions de la monarchie. Ce n'est que dans les périodes de troubles de l'histoire de l'Angleterre que le Parlement, très graduellement, est parvenu à limiter le pouvoir royal, nous léguant ainsi l'idée moderne de démocratie parlementaire constitutionnelle. Le droit, pour tous les citoyens adultes, peu importe leur sexe ou leur classe sociale, de faire partie de leur gouvernement est également une idée extrêmement nouvelle. À la fin du XIX^e siècle, le Canada était l'un des rares endroits, dans l'Empire britannique, où les ouvriers, c'est-à-dire la plupart des hommes adultes, pouvaient voter et, bien sûr, ce droit n'a été accordé aux femmes que plus d'un demi-siècle plus tard (au Royaume-Uni les ouvriers devront attendre jusqu'en 1918, les femmes jusqu'en 1927).

Ce n'est pas un hasard si l'extension du droit de vote, graduelle pendant le XIX^e siècle et qui s'est accélérée de façon spectaculaire au début du XX^e, a coïncidé avec le développement et la consolidation du système de partis dans la plupart des démocraties libérales. Les deux phénomènes semblent s'appuyer l'un sur l'autre. L'augmentation du nombre d'électeurs a entraîné celle du nombre d'enjeux de premier plan, et les élections législatives ont acquis une dimension qui n'était plus seulement celle des intérêts locaux. C'est là que réside vraiment le nœud du problème : le SMU est antérieur à la démocratie telle que nous l'entendons en ce XXI^e siècle. Il nous ramène plutôt dans une époque où il fallait se plier à des règles féodales et à un pouvoir royal autocratique. Les conséquences d'un tel système au XXI^e siècle sont évidentes.

Particulièrement depuis la fin du système bipartite au Canada, en 1921, il est apparu une dichotomie évidente entre le suffrage des Canadiens et la composition des assemblées parlementaires qui en ont résulté. Des partis politiques ont enlevé la majorité des sièges, et même arraché un mandat majoritaire en recueillant moins de voix que leur principal adversaire (parfois par une marge notable); souvent, des tiers partis modérés bénéficiant de solides appuis ont été arbitrairement marginalisés et sous-représentés en raison de la dispersion nationale de leurs partisans, tandis que des partis régionalistes souvent fauteurs de division ont profité de la concentration locale de leurs forces; les gouvernements majoritaires sont rarement élus grâce à la majorité des suffrages exprimés, ce qui permet à des partis ayant reçu à peine 37 % des voix de faire fi des opinions adverses pendant quatre ans; les gouvernements minoritaires, qui sont élus le quart du temps, sont souvent éphémères et stériles, faute d'incitations pour instaurer une collaboration durable avec l'opposition.

Si les cabinets Pearson (1963-1968) se distinguent des autres, c'est que, pour la première fois, ils ont poussé à un niveau sans précédent la collaboration entre les partis au Canada. Le plus souvent la collaboration à court terme qu'on observe dans les parlements est dictée par les sondages d'une opinion éphémère. Quand les gouvernements bénéficient de l'appui populaire, ils sont souvent tentés d'orchestrer leur propre chute dans l'espoir d'obtenir un mandat majoritaire, tandis que pour les partis d'opposition la perspective d'une percée est souvent trop alléchante pour justifier une collaboration durable. Je crois que le SMU engendre l'instabilité, mais cette idée sera tout de suite réfutée par ceux qui invoquent l'argument usé de la situation de l'Italie et d'Israël; cependant, ce cliché fait fi du contexte d'instabilité de ces deux pays et de l'exemple des États membres de l'OCDE avec lesquels le Canada partage décidément plus de points en commun.

Dans les pays qui ont connu une longue période de gouvernements constitutionnels, de modération idéologique, de niveau de vie élevé et de stabilité interne (Allemagne, Nouvelle-Zélande, Irlande, Écosse), nous observons des gouvernements stables de coalition entre partis modérés, des cycles prévisibles d'élections et, dans la plupart des cas, la marginalisation des extrémistes. De fait, en moyenne, le Canada a plus d'élections que la plupart de ses partenaires de l'OCDE, et la raison en est simple. Dans un système de scrutin proportionnel (ou même semi-proportionnel), où 37 à 45 % du suffrage exprimé

ne procurerait pas un mandat majoritaire, les avantages d'élections rapprochées n'excèdent simplement pas le risque de réaction négative de l'électorat.

Les élections ne sont plus déterminées principalement par les caractéristiques personnelles des candidats, mais par les grands enjeux entourant l'orientation stratégique et la formation du gouvernement; en conséquence, un système politique qui ne tient pas compte du système de partis et qui produit des résultats très éloignés des suffrages exprimés ne convient pas au Canada du XXI^e siècle.

3. Une solution?

De plus en plus, on entend parler d'une solution appelée « scrutin alternatif » (aussi appelée scrutin avec report automatique des voix ou SRAV et, parfois aussi, mais le nom est trompeur, système de scrutin préférentiel). Contrairement à la représentation proportionnelle, dont la plupart des pays du monde démocratique et développé ont utilisé une certaine forme, très peu de pays utilisent ou ont utilisé le SRAV pour les élections législatives. Parmi eux, on ne trouve qu'un membre de l'OCDE, l'Australie et, fait assez intéressant, les seules provinces canadiennes à avoir utilisé un système de scrutin qui n'était pas le SMU (la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba). Ses partisans prétendent que le SRAV réduirait le nombre de votes perdus en assurant l'élection de tous les candidats élus à la majorité des voix dans leur circonscription respective, qu'il réduirait les campagnes négatives et qu'il favoriserait la courtoisie, parce que les partis qui s'affrontent seraient obligés de courtiser les partisans de leurs adversaires. Il encouragerait la modération en ramenant les partis au centre de l'échiquier et il serait une façon simple de réformer le système de scrutin parce qu'il ne serait pas nécessaire de dresser des listes de parti ou de créer des circonscriptions à plusieurs sièges.

Pour juger de ces prétentions, il faut analyser l'historique du système et, Dieu merci, l'Australie et trois des provinces de l'ouest du Canada présentent des cas facilement comparables.

Même s'il est vrai que le scrutin préférentiel et un processus d'élimination permettraient l'élection de tous les candidats obtenant au moins la moitié des votes plus un dans chaque circonscription, ce résultat ne paraîtrait pas à l'échelle provinciale ou nationale. De fait, comme les élections ayant eu lieu en Australie et dans l'ouest du Canada l'ont montré, ce système peut amplifier à l'excès les victoires électorales triomphales (ce qui contribue à marginaliser davantage les points de vue différents et à diminuer le pluralisme parlementaire). Dans son étude des modes nouveaux de scrutin pour le Royaume-Uni, la commission Jenkins est parvenue à une conclusion semblable, selon laquelle le SRAV risquait d'aboutir à des résultats plus excessifs que le SMU. On a souvent observé dans les élections fédérales d'Australie et celles de ses États des majorités très écrasantes pour le parti victorieux, la sous-représentation choquante des tiers partis dont les partisans sont dispersés à la grandeur du pays et l'exacerbation du régionalisme, et, comme dans certaines provinces du Canada, des États de l'Australie sont venus bien près de voir disparaître l'opposition de leur parlement (dernièrement, en 2012, au Queensland). De même, des partis ont

remporté les élections en obtenant même moins de voix que leurs principaux adversaires, et les gouvernements minoritaires sont éphémères et stériles.

La courte expérimentation du SRAV dans l'ouest du Canada aboutit à un constat presque identique. La Colombie-Britannique ne l'a utilisé qu'en deux élections très rapprochées, mais, en Alberta et au Manitoba, les résultats n'ont pas été impressionnants : des majorités écrasantes pour le parti au pouvoir et une présence marginale de l'opposition. L'idée selon laquelle le scrutin préférentiel favoriserait des mœurs policées est séduisante et elle pourrait se révéler vraie au Canada, mais dans la fédération australienne, qui ressemble à notre pays, ce n'est pas arrivé. Le système bipartite exacerbe la concurrence et la polarisation, et une partie des diatribes dirigées contre l'ex-première ministre Julia Gillard a montré le visage peut-être déplaisant de la politique. Bien sûr, même si les deux pays sont semblables, ils peuvent avoir des différences importantes, mais on a encore peu d'indices que le scrutin préférentiel diminuerait sensiblement les campagnes négatives.

Le SRAV favoriserait-il la modération et le centrisme? Selon le point de vue idéologique, ces effets sont peut-être souhaitables ou peut-être pas, mais là encore les faits sont contestables. Selon une prévision controversée du nombre de sièges faite par le sondeur Éric Grenier, si les élections de 2015 s'étaient faites selon le SRAV, les libéraux auraient arraché une majorité écrasante avec seulement 39 % des voix, tandis que les conservateurs de l'opposition officielle auraient été gravement marginalisés. Avec raison, les critiques ont répliqué qu'un système différent de scrutin modifierait le comportement des partis et des électeurs, ce qui est vrai; cependant, la prévision était en grande partie juste pour ce qui concerne la majorité écrasante et la surreprésentation du parti victorieux. Si le parti victorieux n'avait pas été les libéraux, il est probable qu'un autre parti en aurait profité. Dans l'ouest du Canada, le SRAV n'a pas nécessairement conduit à l'élection répétée de gouvernements centristes. En Colombie-Britannique et en Alberta, il a favorisé l'élection du crédit social populiste de centre droit, tandis que, au Manitoba, il a coïncidé avec la prédominance de l'administration peu conservatrice, malgré son nom, de John Bracken. En Australie, l'opposition entre les partis est beaucoup plus définie par l'idéologie qu'au Canada, les populistes de centre droit et les socio-démocrates alternant au pouvoir. La croyance selon laquelle les partisans des conservateurs et du NPD opteraient toujours pour les libéraux comme deuxième choix, ce qui assurerait, à perpétuité, l'existence de gouvernements majoritaires libéraux, est presque d'un simplisme caricatural. Il serait plutôt plus probable que le SRAV exagérerait l'appui accordé à tout parti considéré comme ayant plus de chances de remporter la victoire aux dépens d'autres partis de l'opposition : ce qui entraîne un système bipartite, moins de choix pour les électeurs et moins de diversité dans les opinions exprimées au Parlement.

4. La disparité de représentation entre les hommes et les femmes

J'ai réservé pour la fin l'un des sujets les plus importants, la sous-représentation des femmes au Parlement. Le Canada occupe le 62^e rang, à l'échelle mondiale, d'après l'Union interparlementaire, avec une proportion de femmes députées à la Chambre des communes de 26 %, ce qui est triste, tandis que l'Australie occupe

aussi tristement le 56^e rang (avec 26,8 % de femmes députées). Les pays de l'OCDE, avec leurs modes de scrutin proportionnel, y compris la Nouvelle-Zélande, occupent les premiers rangs. Probablement parce que les circonscriptions à plusieurs sièges ou les listes de candidats contribuent à dorer la pilule de la parité pour les membres des partis ou, à tout le moins, encouragent les partis à nommer divers candidats. Comme la majorité des Canadiens n'est pas constituée d'hommes blancs riches de la génération des baby-boomers, ses représentants doivent être plus représentatifs de la répartition des sexes, de la composition ethnique, de la situation économique, des orientations sexuelles et des diverses classes d'âge de la population adulte.

Étant démontré que le SMU et le SRAV produisent des résultats éloignés des suffrages exprimés, qu'ils entravent la collaboration entre les partis, qu'ils marginalisent beaucoup d'opinions modérées et qu'ils ne contribuent aucunement à résorber l'écart entre les âges et la disparité entre les hommes et les femmes députés au Parlement, il convient maintenant d'examiner le type de système qui pourrait remédier à ces maux. On comprend qu'il suffirait que ce système fasse sien le principe de la représentation proportionnelle. La représentation proportionnelle, tout comme le scrutin préférentiel, ne devrait pas être considérée comme un système de scrutin mais plutôt comme un principe. C'est-à-dire que le nombre de voix accordé à un parti devrait déterminer la proportion des sièges qu'il obtiendrait au Parlement.

5. Propositions

Les deux solutions de rechange les plus sérieusement proposées sont la représentation proportionnelle mixte (RPM) et le scrutin à vote unique transférable (VUT). La version de la RPM proposée par la Commission du droit du Canada permettrait aux Canadiens d'élire des représentants dans des circonscriptions uninominales, comme maintenant, tandis que des sièges complémentaires déterminés par un scrutin séparé de liste rapprocheraient le nombre total de sièges des suffrages exprimés. Cependant, comme en Écosse, ces listes de candidats seraient propres à des régions, et les électeurs auraient le droit de choisir les candidats qu'ils préfèrent dans la liste de parti. Cela leur donnerait en effet un meilleur choix pour leur représentation locale que celui que leur offre actuellement le SMU (la plupart des Canadiens ne sont pas membres d'associations de circonscription). La variante écossaise ou galloise de la RPM possède de nombreux avantages, notamment celui de combiner la proportionnalité à une forte représentation régionale et celui de procurer aux régions rurales éloignées une voix distincte au Parlement. Cependant, l'idée qu'il existe deux catégories de parlementaires a causé un malaise, par le passé, au Canada, et aucun système de liste de candidats, peu importe la mesure dans laquelle elle n'est pas bloquée, ne conviendra aux Canadiens qui optent pour des candidats indépendants (comme une faible minorité le fait parfois).

Le VUT permettrait aux Canadiens d'utiliser le système de scrutin préférentiel pour élire des députés de circonscriptions plurinominales. Les partis chercheraient à présenter autant de candidats qu'il y a de sièges disponibles dans la circonscription, pour être élus, les candidats devraient franchir un seuil de suffrages (disons de 30 %), et, enfin, les suffrages excédentaires seraient

cédés par les candidats élus, et les candidats les moins populaires seraient éliminés tant qu'il y aurait un poste à pourvoir. La combinaison du scrutin préférentiel à la pluralité des sièges dans une circonscription et la cession des suffrages excédentaires par les candidats élus permettraient un certain degré de représentation proportionnelle et maintiendraient la solidité du lien entre les électeurs et les députés. Ce serait une façon féconde de vérifier si le scrutin préférentiel pourrait favoriser la courtoisie sans tomber dans les pièges susmentionnés du SRAV. De plus, l'élection de plusieurs députés dans chaque circonscription procurerait aux citoyens canadiens un choix élargi de leurs représentants. Les électeurs de gauche dans les circonscriptions rurales du centre de l'Ontario ou ceux de droite des centres-villes cesseraient d'avoir l'impression d'être représentés par un député qui ne partage ni leurs opinions ni leurs préoccupations.

À ce titre, je voudrais faire voir qu'un système imaginé au Canada, qui s'inspirerait du VUT, conviendrait le plus à notre pays. Il devrait être adapté à ses besoins et à ses particularités. Par exemple, des circonscriptions comme le Nunavut ou même le Labrador ne pourraient pas être réunies à d'autres régions qui diffèrent d'elles. Comme la population canadienne se concentre le long de la frontière américaine, il devrait être possible de conserver des circonscriptions uninominales dans les régions du Nord sans altérer la proportionnalité globale.

On devrait aussi sérieusement envisager le vote obligatoire, vu que les franges abstentionnistes souvent ignorées par les politiciens traditionnels sont celles qui ont le plus à gagner. C'est particulièrement vrai de la génération Y, dont l'avenir économique est façonnée par les décisions actuelles, mais aussi des communautés des Premières Nations, qu'on a laissé croupir dans une pauvreté extrême. Le vote obligatoire, tout en n'étant pas différent de l'obligation de porter la ceinture de sécurité ou de payer l'impôt, agacera beaucoup de libertaires endurcis, mais, en fin de compte, il est indispensable pour assurer une démocratie ouverte à tous.

De plus, il faut envisager sérieusement d'abaisser l'âge du droit de vote à 16 ans. Il n'est jamais facile pour le législateur de fixer un âge uniforme pour l'arrivée de la maturité; témoin les écarts observés dans l'âge où on autorise la consommation d'alcool, l'usage du tabac, le droit de vote, le mariage, la conduite automobile, etc. Cependant, beaucoup de Canadiens de 16 et de 17 ans contribuent à l'économie et paient des impôts, pourvoient même aux besoins de jeunes enfants, tandis que d'autres font partie des Forces canadiennes. Se fonder sur un nombre arbitraire pour leur refuser le droit de choisir leurs dirigeants et de se prononcer sur l'avenir du pays est déraisonnable. Beaucoup de ces jeunes sont mieux informés et plus engagés, politiquement, que beaucoup d'adultes de 46 et 47 ans. D'accord, il est difficile de déterminer à quel âge on autorise un comportement d'adulte, mais on ne devrait pas nécessairement considérer l'âge de 18 ans comme une norme immuable. À tout le moins, l'abaissement de l'âge du droit de vote pourrait éveiller à la démocratie une génération chroniquement apathique.

Enfin, il y a la question d'un référendum, laquelle, pour certains, est parvenue, plus que toute autre, à dominer toute la question de la réforme électorale.

D'après moi, le gouvernement n'est pas moralement tenu d'organiser un référendum sur la modification du mode de scrutin s'il a fait clairement connaître ses intentions pendant la campagne électorale. Soyons réalistes, on ne peut pas et on ne devrait pas faire un référendum sur toutes les modifications proposées. De plus, on risquerait ainsi de mêler les électeurs et de faire dérailler tout le processus si toutes les propositions déposées devant le Comité (vote obligatoire, vote en ligne, âge où on peut exercer le droit de vote et nouveau système de scrutin) étaient rassemblées pour faire l'objet d'un seul suffrage. Dans une fédération aussi diversifiée que le Canada, se pose aussi la question du régionalisme. Le dernier référendum national, en 1992, a créé de nombreuses lézardes qui ont presque déchiré le pays. La fixation d'un seuil de suffrage pour une victoire qu'il serait réaliste d'obtenir et qui respecterait les particularismes régionaux du Canada serait un exercice d'équilibre périlleux, c'est le moins qu'on puisse dire.

Il y a aussi la question de la sensibilisation des électeurs. Pendant les quatre référendums sur la réforme électorale, dont trois ne sont pas parvenus à dégager une majorité, des questions ont été soulevées sur les processus, la mobilisation des électeurs et l'exigence de majorités qualifiées de 60 %, irréalistes et arbitraires. Il est difficile de voir comment le gouvernement fédéral pourrait organiser un référendum dans une vaste fédération qui n'exige, pour le gagner, que la moitié des voix plus une. Donc, sauf si la réforme électorale devait polariser l'opinion et creuser un abîme infranchissable entre le gouvernement et l'opposition, un référendum national ne serait pas une façon responsable de régler la question.

Je tiens à remercier les membres du comité qui ont pris le temps de lire mon mémoire plutôt long et je conclus en exprimant mon optimisme et celui de nombreux autres Canadiens pour qui ce processus aboutira à de véritables résultats, qui feront faire au Canada un autre bond audacieux dans son histoire.