

**Mémoire au Comité spécial sur la réforme électorale de la Chambre des communes
(11 septembre 2016)**

Lee Ward, professeur agrégé, département de science politique et d'études internationales,
Collège Campion de l'Université de Regina (Lee.Ward@uregina.ca)

À l'aube même de la science politique, Aristote a déclaré que le grand défi de toute démocratie est de produire un gouvernement qui représente le bien commun et en fait son objectif, et qui sert l'ensemble de la collectivité ou *polis*, et non une faction particulière, même si elle représente la majorité (Aristote, *Politique*, 1280 a 6-12). Bien que notre idée de la démocratie diffère à d'importants égards de celle d'Aristote (nous favorisons la représentation plutôt que la démocratie directe de style athénienne), la question essentielle posée par Aristote demeure un défi intemporel pour les amis actuels de la démocratie : notre manière d'élire nos représentants sert-elle le bien commun de la collectivité dans son ensemble? Au Canada, la réponse est clairement « non ». Le problème est notre système électoral majoritaire uninominal à un tour (MUT) périmé, faussé et inéquitable. Le problème est évident, tout comme la solution. Le Canada doit adopter un système électoral amélioré qui repose sur le principe de représentation proportionnelle (RP). L'option que je privilégie est un système de représentation proportionnelle mixte (RPM) avec des sièges complémentaires qui regroupe des éléments des systèmes électoraux de l'Écosse, de la Nouvelle-Zélande et de l'Allemagne et des éléments propres au contexte canadien. Comme on peut aisément consulter des recherches empiriques et comparatives qui soulignent les aspects techniques de ces divers systèmes électoraux, je mettrai l'accent principalement, dans ce mémoire, sur les dimensions philosophique, psychologique et normative du débat sur la réforme électorale.

Peut-être qu'un retour en arrière pour examiner la progression historique de la démocratie nous aidera à comprendre notre situation actuelle. Aux XIX^e et XX^e siècles, le mouvement démocratique était principalement animé par la lutte visant à élargir la base d'électeurs afin d'y inclure les groupes autrefois marginalisés, tout particulièrement les pauvres, les minorités raciales, linguistiques et religieuses, ainsi que les femmes et les jeunes adultes. Il s'agissait là de luttes héroïques qui ont favorisé le développement historique de l'idée de liberté et d'égalité de l'homme qui est au cœur de la démocratie. À notre époque, au XXI^e siècle, la démocratie se heurte à un nouveau défi. La lutte est moins héroïque que les précédents mouvements en faveur du droit de vote, mais n'en demeure pas moins tout aussi importante à certains égards. Je crois qu'il nous incombe maintenant de réformer un système électoral hérité des siècles passés, alors que ces idéaux d'égalité n'étaient que faiblement perçus, et de remanier la grosse machine électorale de la démocratie afin de donner un sens fondamental et concret au principe démocratique que constitue le traitement équitable de chaque vote. Nous nous efforçons autrefois d'élargir l'orbite des droits démocratiques. Aujourd'hui, nous vivons dans une ère de technologies sociales de pointe qui permettent l'exercice pratique de ces droits dans un système

électoral qui habilite véritablement les citoyens. À cet égard, la réforme du système de scrutin s'inscrit dans le cadre d'un processus de réforme démocratique plus vaste qui pourrait comprendre un examen de notre processus de recensement des électeurs, ainsi qu'un examen plus approfondi du vote obligatoire, de la possibilité d'utiliser le scrutin électronique et de l'élargissement de la base électorale aux jeunes de seize ans. Mais que personne ne s'y méprenne, la réforme du système électoral est la tâche la plus importante et la plus urgente qui nous attende.

Nous devons nous pencher sur la nature du problème dans notre démocratie. Chacun sait que dans notre histoire moderne, nos prétendus « gouvernements majoritaires » ont rarement été élus par la majorité des suffrages exprimés lors d'une élection fédérale. Dans notre système, un parti qui remporte 39 % des suffrages remporte réellement tout le pouvoir dans notre parlement. Dans chaque circonscription, le candidat qui obtient une pluralité de voix remporte 100 % du droit de représenter les électeurs de cette circonscription. Dans une démocratie multipartite, comme c'est le cas au Canada depuis près d'un siècle, le modèle de scrutin MUT garantit pratiquement que le « gagnant » d'une élection n'a obtenu l'appui que d'une partie des électeurs, qui ne représente généralement même pas la majorité de ceux-ci. Considérant qu'un gouvernement majoritaire au Canada peut avoir obtenu aussi peu que 39 % des suffrages exprimés lors d'une élection à laquelle seulement les deux tiers des électeurs admissibles ont participé, on se retrouve avec un gouvernement qui a obtenu l'appui actif d'un sous-ensemble composé de seulement 25 % de l'électorat. Comment cela peut-il être démocratique?

L'incidence de cette situation ne peut être autre qu'un déficit démocratique. Le déclin de la participation électorale au Canada à des taux parmi les plus bas des démocraties industrielles avancées laisse entendre que le scrutin MUT ne répond pas aux attentes démocratiques des Canadiens du XXI^e siècle. Les Canadiens s'attendent à ce que leur parlement soit plus inclusif, plus coopératif et plus représentatif de la diversité de notre pays que jamais auparavant. L'hyperpartisanerie et le microciblage de petits groupes démographiques dans certaines circonscriptions indécises sont le produit direct de notre système électoral majoritaire à un tour déficient. L'histoire nous a montré comment des sentiments d'aliénation régionale et sectorielle prolifèrent par suite d'un problème de légitimité survenu lorsqu'un parti ayant obtenu moins qu'une vraie majorité des suffrages impose son mandat au pays tout entier. Il ne faut pas oublier que notre régime parlementaire ne comporte aucune véritable forme de répartition des pouvoirs ou de freins et contrepoids sur le pouvoir de la Chambre des communes.

La RP est la solution aux problèmes de notre système électoral. Elle peut être adaptée à presque tous les contextes, y compris les caractéristiques uniques du Canada. L'idée maîtresse de la RP est qu'elle permet de s'assurer que les élections produisent des gouvernements qui témoignent des valeurs et des choix d'une majorité d'électeurs en instaurant une représentation proportionnelle aux suffrages exprimés. Si un système de RP était mis en œuvre dans une démocratie multipartite comme le Canada, il est peu probable qu'un seul parti remporterait tout

le pouvoir. Nous obtiendrions ainsi un meilleur consensus, un partage accru des pouvoirs et des politiques qui reflètent la diversité du Canada.

L'option que je privilégie pour la réforme est la RPM, car je suis d'avis qu'elle correspond mieux aux caractéristiques de la vie politique canadienne. Je recommande de réduire le nombre de circonscriptions uninominales et d'instaurer des sièges complémentaires par région qui seraient remportés par des partis en fonction de la part proportionnelle des suffrages obtenus dans la région. Je juge préférable que les membres élus par voie de sièges complémentaires régionaux soient issus d'un processus de nomination ouvert ou soient les candidats perdants ayant obtenu la plus grande part de suffrages de leur parti lors des courses à l'élection dans les circonscriptions uninominales.

Je suis d'avis qu'un tel système ou qu'un type de RP semblable répondrait à tous les principes directeurs précisés dans la déclaration publique de la Direction des comités. Il garantirait **l'efficacité et la légitimité** du scrutin MUT en réduisant les distorsions et en établissant une meilleure concordance entre les intentions des électeurs et les sièges au Parlement. La RPM encouragerait aussi un sentiment accru de **mobilisation** démocratique puisque les électeurs auraient l'impression que tous les votes comptent et qu'au final, pratiquement chaque vote serait rattaché à l'élection d'un député. Des analyses comparatives montrent que la participation augmente dans les pays qui adoptent la RP. Par ailleurs, la RPM favorisait **l'accessibilité et l'inclusivité** puisque les groupes sous-représentés et marginalisés auraient plus de chances d'être élus au Parlement. En effet, s'ils ne sont pas élus dans la circonscription uninominale, il leur reste la possibilité de se faire élire selon la formule de candidature régionale complémentaire. En outre, contrairement à certaines formes de vote unique transférable (VUT) qui peuvent se révéler très complexes, la RPM permet d'éviter de « complexifier inutilement le processus électoral » puisqu'elle ne nécessiterait que l'ajout, à la liste de candidats du bulletin de vote traditionnel auquel les Canadiens sont habitués, d'une deuxième liste de scrutin relative au parti seulement. L'ajout d'un deuxième scrutin pour permettre à un partisan d'exprimer sa préférence n'exige pas un raisonnement spéculatif abstrus. En ce qui concerne **l'intégrité** du système électoral, la RPM garantirait pratiquement un gouvernement avec une certaine forme de partage des pouvoirs, contrairement au scrutin MUT ou au scrutin avec classement dans une circonscription uninominale, où des efforts visant à compromettre un petit nombre de votes peuvent permettre à un parti de remporter la victoire totale dans cette circonscription. Enfin, la RPM protège **la représentation locale** et le principe de responsabilité qu'elle défend. Dans le système de RPM que je propose, chaque député aura été élu au moyen d'une élection de circonscription ou dans le cadre d'une course régionale, et sera donc soumis à une réélection par le peuple plutôt qu'à une simple nomination par les hautes instances du parti. En fait, la représentation locale serait meilleure que dans tout modèle électoral qui repose uniquement sur les circonscriptions uninominales, puisque la RPM permettrait au Canadien moyen d'avoir plus d'un représentant de sa collectivité. La RPM répond donc clairement aux demandes inhérentes aux principes établis dans le mandat du Comité.

Je salue la déclaration de la Direction des comités sur les principes guidant notre examen des différentes options de réforme. Je conviens que pratiquement tous ces principes font partie intégrante de notre idée de saine démocratie. Ma seule critique est que les principes d'« efficacité » et de « mobilisation », aussi bons soient-ils, sont peut-être trop timides. J'encourage le Comité à tenir compte du principe d'**habilitation** dans ses délibérations. Le test ultime de tout système électoral est la réponse aux questions suivantes : Comment l'électeur se sent-il en entrant dans le bureau de vote? A-t-il l'impression que son geste aura une incidence quelconque? À mon avis, il ne fait aucun doute que le scrutin MUT a donné à des millions de Canadiens un sentiment d'impuissance. Les taux de participation des électeurs canadiens sont parmi les plus bas de toutes les démocraties industrielles avancées parce qu'un grand nombre de nos concitoyens croient que leur vote n'aura aucune incidence. La triste vérité est qu'ils ont raison.

Si vous n'avez pas la chance de vivre dans une circonscription empreinte d'un certain niveau de parité dans la corrélation des forces partisans, vous serez peu enclin à vous présenter aux urnes puisque votre vote aura peu d'incidence sur l'issue des élections. Il m'est difficile de l'admettre, mais en tant que professeur de science politique, je suis incapable de regarder mes étudiants dans les yeux et de leur dire que chaque vote compte dans notre démocratie. Dans le Canada d'aujourd'hui, c'est absolument faux. Nous ne devons pas rater cette occasion historique d'améliorer notre système électoral.

À mes yeux, l'**habilitation** va au-delà de la « mobilisation » ou de l'« efficacité ». C'est un principe absolu et profondément démocratique. Selon ce principe, chaque électeur a le pouvoir d'élire un représentant de son choix et chaque citoyen peut avoir le sentiment de faire partie subjectivement de la volonté générale souveraine de la société. Cela est au cœur de ma réserve à l'égard d'un scrutin par classement qui serait utilisé dans une circonscription uninominale pour produire une majorité fabriquée, que l'on appelle parfois la méthode préférentielle. Selon ce modèle, on dit à l'électeur dont le premier choix n'obtient pas un appui suffisant de ne pas s'en faire, que le système prendra son deuxième ou troisième choix et attribuera cet appui à un autre candidat. Ce type de scrutin par classement requiert une mobilisation remarquable des électeurs, qui doivent pondérer l'intensité de leurs préférences, allant de « j'adore ce parti ou ce candidat » à « au moins, ce groupe ne me donne pas la nausée ». Il s'agit bien là de mobilisation, mais dans quelle mesure est-elle habilitante? Je ne me sens pas habilité lorsqu'on me dit, par exemple dans une boutique, que je ne peux pas avoir ce que je veux et qu'on essaie de me vendre autre chose qui me plaît moins. Cette situation ne me procure aucun sentiment de bien-être ou d'habilitation. Elle suscite plutôt de la déception ou de l'irritation. Le seul système qui habilite les électeurs est celui qui s'assure, dans toute la mesure possible, que le vote de chaque personne, ou son véritable choix, contribuera à faire élire son représentant au Parlement. Le seul système électoral qui suscite ce sentiment d'habilitation est la RP, qu'il produise une proportionnalité au moyen de sièges complémentaires régionaux ajoutés à des

circonscriptions uninominales, ou au moyen d'un scrutin à VUT rattaché à des circonscriptions plurinominales.

Un des grands enjeux auxquels ce comité sera confronté est ce que j'appelle le « problème du changement ». Certains des opposants à toute réforme électorale avanceront que le système actuel nous est familier et qu'il a donc, par défaut, une certaine créance sur la loyauté des Canadiens. Ils plaideront que le scrutin MUT a permis de produire des gouvernements stables et majoritaires et qu'il a résisté à l'épreuve du temps, en temps de guerre et de paix. Tout changement à une chose aussi importante que notre système électoral serait donc trop risqué, trop incertain. Même certaines personnes qui se disent en faveur d'une réforme électorale adhèrent à ce postulat de base et insistent sur le fait que bien qu'un certain changement soit nécessaire, celui-ci ne doit pas être trop important. Il faut atténuer certaines des pires caractéristiques du système actuel, mais il ne faut pas trop quitter les sentiers battus. Voilà le spécieux attrait du scrutin par classement dans une majorité uninominale : « juste un petit rafistolage ».

Je trouve cet argument très peu convaincant. Un changement est nécessaire lorsque des inégalités qui étaient auparavant tolérées deviennent intolérables. Je considère que notre pays en est là en ce qui concerne le scrutin MUT. Le public et tout particulièrement les jeunes veulent un changement fondamental dans la manière d'élire les députés sur le plan mécanique, mais aussi dans la manière dont nos élites politiques dominent entièrement la vie politique. Peu importe leur point de vue concernant une proposition de réforme électorale A par opposition à une proposition de réforme électorale B, les Canadiens en ont marre des faux gouvernements majoritaires qui osent prétendre qu'ils représentent l'ensemble de cette collectivité politique fédérale vaste, diversifiée et complexe. Lors des dernières élections, en octobre 2015, les Canadiens ont exprimé leur désir de mettre fin à la politique hyperpartisane et de division qui a cours dans notre système de scrutin MUT traditionnel.

Le temps est venu de prendre au sérieux la nouvelle vague d'innovation qui déferle sur toutes nos organisations politiques, économiques et sociales. Sur chaque campus canadien, on voit des affiches scandant l'**Innovation** et la **Transformation**. Serait-ce que nous puissions faire totalement abstraction de notre sentimentalité sur chaque aspect de notre vie en commun à l'exception de notre manière d'élire nos députés? Est-il possible que sur ce plan vital de notre association politique, nous acceptions ceci : « Si c'était bon pour Lord Simcoe, c'est bon pour moi. » Les principes de justice sont certes éternels, mais les structures mécaniques et la technologie sociale de la démocratie doivent être remaniées et améliorées périodiquement.

Les Canadiens sont prêts pour une forme de représentation politique plus consensuelle et inclusive qui nous amène à changer fondamentalement notre vision des élections. Plutôt que de tout d'abord demander « Qui a gagné? » au lendemain des élections, les Canadiens attendent avec l'impatience l'occasion de se demander, en guise de première réaction instinctive, « Qu'est-ce que les gens, mes concitoyens, ont exprimé par leur suffrage? ». Ce n'est qu'après

que nous nous interrogerions sur le ou les partis gagnants au sens technique. Dans un système de RP, les électeurs remportent toutes les élections.

Ce genre de transformation radicale de notre culture politique est possible, mais il importe de reconnaître que ce changement ne survient pas spontanément ou suivant une croissance purement organique. Il est naïf de croire qu'un changement surviendra toujours s'il ne peut en être autrement. L'histoire montre qu'il faut des actions concertées et délibérées assorties d'un appui solide des institutions pour remédier aux injustices les plus criantes. Certains diront que les beaux discours sur les idéaux démocratiques sont une chose, mais que la réalité politique concrète est que les êtres humains sont des êtres d'habitude qui retourneront toujours à ce qu'ils connaissent plutôt que d'adopter des modèles non éprouvés. J'admets qu'il y a là une certaine vérité. Ceux d'entre nous qui ont atteint la majorité sous l'ancien système MUT pourraient avoir besoin de temps pour apprendre les tendances et les rythmes non familiers du pouvoir sous le nouveau système et s'y adapter. En tant qu'expert en science politique, il se peut que je doive désapprendre tout ce que je croyais savoir sur les élections canadiennes et sur notre système de partis. Or, les réformes sur lesquelles se penche le Comité ne me concernent pas principalement. En toute déférence, ces réformes ne concernent même pas les membres du Comité. L'amélioration de notre démocratie est une question d'avenir. Demain, je donnerai un cours d'introduction à la politique à l'Université de Regina. Les étudiants qui entrent aujourd'hui à l'Université de Regina portaient des couches le 11 septembre 2001. Les jeunes Canadiens ne sont pas aussi attachés au système actuel qu'on voudrait parfois le croire. Selon mon expérience, ils ne sont généralement pas atteints de myopie intellectuelle ni mus par la force de l'habitude. Ils voient la disproportion de notre système actuel et ils s'attendent à ce qu'elle soit corrigée, voire suppléée si nécessaire.

Permettez-moi de conclure ce mémoire par un exemple que nous pouvons tirer d'une autre importante réforme électorale réalisée dans l'histoire moderne du Canada, que tous les membres du Comité (et tous les parlementaires canadiens) connaissent bien. Tous les députés au Canada ont été élus dans des circonscriptions établies par suite d'un processus de révision des limites régi par la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* qui est entrée en vigueur dans les années 1960 et qui a été modifiée plusieurs fois par la suite. Les limites des circonscriptions étaient auparavant établies par le gouvernement ou par des comités parlementaires habituellement contrôlés par le gouvernement. Ce principe de révision partisane et périodique des limites électorales était bien ancré au Canada, et il l'est encore dans la plupart des États américains où les législatures établissent les limites des circonscriptions du Congrès. L'idée que des commissions indépendantes et non partisans établissent les limites électorales en fonction de données scientifiques et de communautés d'intérêts raisonnables en est une que nous avons tirée des Australiens. Cela a rendu notre démocratie meilleure. Il est presque inconcevable que le Canada retourne au processus de révision partisane des limites, qui semblait si naturel avant 1964. Je suis d'avis qu'il se produira une chose semblable en ce qui concerne la réforme de notre système électoral. Les générations futures diront que nous avons fait une bonne chose en

instaurant un système électoral proportionnel. Elles pourraient cependant se demander pourquoi il nous a fallu si longtemps pour agir.