

Mémoire produit à l'intention du Comité spécial sur la réforme électorale

Paul Howe, professeur de Science politique

Université du Nouveau-Brunswick, Fredericton

Le 29 septembre 2016

Comme bien d'autres et pour plusieurs raisons fondamentales, je vois d'un œil critique l'actuel système électoral uninominal majoritaire à un tour. La traduction des votes en sièges est inéquitable, car elle attribue une prime substantielle en sièges aux grands partis, et particulièrement au parti le plus grand, et n'en laisse qu'un nombre réduit, qui revient à moins de leur part des votes, aux petits partis. Le système actuel exacerbe les différences régionales au sein du pays, car la force des partis est souvent amplifiée ou diminuée dans les limites de certaines provinces et régions par la même traduction faussée des votes en sièges. Il existe d'autre part de solides preuves donnant à croire que le système électoral uninominal majoritaire à un tour soit moins favorable que d'autres systèmes électoraux à la nomination et à l'élection de femmes et de membres des groupes minoritaires. Le passage à un système fondé sur la représentation proportionnelle résoudrait, dans les faits, tous ces problèmes. À mes yeux, le meilleur choix qui se présente au Canada parmi les différents systèmes à représentation proportionnelle utilisés dans le monde est celui du système mixte avec compensation proportionnelle.

Ayant réfléchi aux mérites des différents systèmes électoraux, j'ajouterais une certaine mesure de scepticisme quant à une vertu présumée de notre actuel système uninominal majoritaire à un tour, soit la notion que ce système est, pour les électeurs, facile à comprendre et à utiliser, ce qui ne serait pas le cas des autres systèmes. Des développements récents viennent ébranler cette idée : des citoyens et des regroupements de citoyens, en effet, ont participé à différents stratagèmes pour essayer de donner plus d'effet à leur vote dans le cadre du système uninominal majoritaire à un tour. L'échange de votes en est un exemple : deux électeurs de circonscriptions différentes s'entendent pour voter pour le parti et le candidat préféré l'un de l'autre dans l'espoir que leurs votes transposés aient davantage d'effet sur les résultats locaux des élections. Un autre de ces stratagèmes, le scrutin élargi dans la circonscription locale, a été appliqué lors des élections fédérales de 2015 par le groupe de revendication Leadnow; il visait à aider les électeurs à voter stratégiquement dans certaines circonscriptions serrées. Le système uninominal majoritaire à un tour n'est un système simple qu'au sens superficiel où le fait de cocher la case d'un seul nom sur le bulletin de vote est une procédure sans complication. Pour les citoyens qui s'efforcent de trouver un moyen de donner un peu de poids à leur vote, il peut s'agir d'une procédure pénible et complexe.

En ma qualité de défenseur du changement, je désire également faire connaître mes vues sur la façon dont devrait se dérouler la réforme électorale. Certains sont d'avis qu'il faut tenir un référendum national sur la question. Il m'apparaît à moi aussi que dans un monde idéal, nous devrions procéder ainsi; toutefois, dans le monde réel, il y a tout lieu d'hésiter à s'en remettre, pour cette décision, à une procédure fondée sur la capacité de réflexion de l'électorat général. Pour toute une gamme de raisons, nous en sommes à un stade où nombre de

Canadiens ne s'intéressent guère aux questions politiques et où il serait ardu de tenir un débat public significatif sur les nombreuses questions qui entourent la réforme électorale.

Envisageons certaines des constatations issues de sondages présents et passés. Dans le cadre d'un sondage tenu pour le Bureau du Directeur général des élections du Canada (Élections Canada) peu après les élections fédérales de 2015, qui contenait une série de questions factuelles fondamentales, près du tiers des répondants (30 %) ont été incapables de nommer le premier ministre de leur propre province. Chez les Canadiens de moins de 35 ans, dont le désintérêt à l'égard de la politique est devenu particulièrement inquiétant ces dernières années, ce chiffre a atteint 44 %. Ces résultats dépeignent une détérioration majeure au fil du temps : dans le cadre d'un sondage national comparable mené en 1984, seulement 10 % des répondants ne connaissaient pas le nom de leur premier ministre provincial (15 % chez les répondants de moins de 35 ans). Des preuves supplémentaires d'une tendance troublante à la baisse de la conscience du fait politique au fil des ans proviennent de sondages menés à soixante ans d'intervalle. Dans un sondage Gallup tenu en 1956, seulement 24 % des Canadiens n'ont pas été en mesure de citer le poste occupé par Anthony Eden (premier ministre de Grande-Bretagne). Ce chiffre avait triplé lors du sondage postélectoral de 2015, où 76 % des répondants n'ont pas été capables de dire quel poste occupait David Cameron.

Je n'insinue pas qu'il soit essentiel de connaître le nom de différents leaders politiques nationaux et internationaux pour juger des mérites de différents systèmes électoraux. Je ne cite ces résultats qu'à titre de preuve d'une érosion substantielle, avec le temps, de l'attention que porte un nombre important de Canadiens aux affaires publiques. Face à cette réalité, il serait bien difficile d'atteindre l'ensemble de l'électorat sur une question, celle de la réforme électorale, qui est relativement technique et ne fait pas partie des discussions de la vie quotidienne. Même si l'on tenait une campagne d'information vaste et intensive visant à informer les Canadiens, nombre d'entre eux n'acquerraient pas la connaissance des systèmes électoraux qu'il faudrait pour faire un choix éclairé.

Si un référendum était tenu, il faudrait s'attendre aux résultats suivants. Dans le cas d'un référendum autonome (qui ne serait pas tenu de concert avec les prochaines élections fédérales), la participation au scrutin serait faible. Lors du référendum de 2005 de l'Île-du-Prince-Édouard, le seul des quatre référendums provinciaux sur la réforme électorale à avoir été autonome, la participation n'a été que de 33 %. Le référendum national tenu au Royaume-Uni en mai 2011, qui portait sur un nouveau système électoral et qui coïncidait avec les élections des assemblées régionales et avec les élections locales dans plusieurs régions, la participation n'a tout de même pas dépassé 42 %. Lors du premier des deux référendums néo-zélandais sur la réforme électorale, un événement autonome tenu en 1992, la participation a été de 55,2 %, donc un meilleur résultat, mais un résultat tout de même inférieur de 30 % à la participation (85,2 %) au deuxième référendum tenu de concert, celui-là, avec les élections générales de 1993. Au vu de ces résultats et des préoccupations susmentionnées quant au faible niveau d'attention portée aux questions politiques dans de vastes sections du public canadien, il est raisonnable de prédire une participation de moins de 50 % à un référendum national autonome sur la réforme électorale, donc un taux de participation très susceptible de soulever des questions sur la légitimité démocratique de tout l'exercice.

Si le référendum était plutôt tenu de concert avec les prochaines élections fédérales, la participation serait supérieure. Un fort pourcentage, cependant, de ceux qui voteraient serait formé de personnes n'ayant pas une opinion réfléchie sur la réforme électorale et guère de connaissance des autres systèmes électoraux possibles; il s'agirait du genre de gens qui, si le référendum était autonome, ne se déplaceraient pas pour voter. L'expérience néo-zélandaise donne à penser que ces électeurs tendent à favoriser le statu quo (système uninominal majoritaire à un tour), car l'appui à ce système a été de 15 % au premier référendum (autonome) de 1992 (tandis que l'essentiel des 85 % restants indiquait une préférence pour différents systèmes de représentation proportionnelle, et particulièrement pour le système mixte proportionnel), mais est passé à 46 % lors du référendum tenu de concert avec les élections générales de 1993. D'autres facteurs, bien sûr, peuvent aussi avoir contribué, entre les deux scrutins, à cette importante hausse du soutien envers le système uninominal majoritaire à un tour. Mais ce qui semble clair, c'est que la tenue d'un référendum en même temps que celle d'élections générales signifie qu'une masse substantielle d'électeurs peu informés y prendra part; et ce scénario est, lui aussi, loin de l'idéal au chapitre de la légitimité démocratique du résultat.

Pour tous ces motifs, je suis d'avis qu'un référendum permettant de procéder à la réforme électorale n'est ni nécessaire ni utile. Il serait légitime, au lieu de tenir un référendum, d'apporter des modifications au système électoral à partir de débats et de délibérations menés par des représentants politiques de tout le spectre politique tirant profit de la contribution substantielle d'experts et de citoyens intéressés de différents endroits. Qui plus est, il me semble qu'un processus de cette nature se déroule au Canada depuis un certain temps, c'est-à-dire pas seulement depuis que le Comité spécial a entrepris ses travaux, au début de 2016, mais essentiellement depuis les quinze dernières années. Une bonne part de ce débat s'est déroulé à l'échelon provincial (sous la forme de commissions nommées, d'assemblées de citoyens, de délibérations législatives et d'audiences publiques), mais que cela ne devrait pas être considéré comme un processus distinct de ce qui se passe à l'échelon fédéral. Les arguments favorables et défavorables à la réforme électorale sont essentiellement les mêmes aux deux échelons, comme le sont les modèles envisagés. Le résultat constant de cette vaste délibération publique qui dure depuis déjà quinze ans a été un soutien solide envers différentes formes de représentation proportionnelle, un sentiment qui, une fois encore (d'après ce que j'ai vu et entendu), se manifeste dans les témoignages donnés au Comité spécial.

Pour m'avancer davantage dans mon opinion selon laquelle la réforme électorale peut avancer de différentes manières, j'attire l'attention sur d'autres compétences où le système électoral a été modifié sans référendum direct sur la question et où le processus a été perçu comme très légitime. Les meilleurs exemples récents en sont l'Écosse et le pays de Galles, où le système mixte proportionnel est utilisé lors des élections des assemblées régionales depuis la fin des années 1990. Bien qu'il y ait eu des référendums pour décider du bien-fondé de l'établissement même de ces assemblées, aucune question référendaire n'a été posée sur le système électoral à employer (et il aurait été simple d'ajouter une question au bulletin référendaire - il y a eu en Écosse, de fait, une question supplémentaire sur les pouvoirs d'imposition de la nouvelle assemblée). Dans ces compétences, les nouveaux systèmes ont été adoptés et sont utilisés depuis des années sans poser de problème important ni susciter de protestations.

Je désire, pour finir, présenter de brefs commentaires sur deux questions, dont s'occupe le Comité, sur les procédures visant à hausser la participation des électeurs : le vote obligatoire et le vote par Internet. Chacune de ces idées soulève une préoccupation immédiate importante. Le vote obligatoire risque de forcer à voter des gens qui n'ont que peu d'intérêt pour la politique ou qui sont peu au fait des affaires publiques et qui, pour ce motif, ne sont pas bien placés pour donner un vote éclairé. Quant au vote par Internet, il soulève de graves doutes sur la sécurité et l'intégrité du scrutin. Il circule entre-temps nombre d'autres idées, que n'envisage pas le Comité spécial, sur les façons d'encourager la participation au scrutin qui pourraient permettre d'éviter certains de ces problèmes. Ainsi, bien que je sois certainement en faveur d'initiatives susceptibles de faciliter l'accès au scrutin et d'encourager la participation, je crois qu'il s'agit d'un sujet digne d'une enquête distincte et plus vaste qui permettra de cerner les propositions de réforme les plus viables et les plus productives.

Remarques

Les résultats publiés de l'*Enquête nationale auprès des jeunes – 2015* d'Élections Canada, qui portait sur la jeunesse, mais a aussi englobé un échantillon de Canadiens plus âgés, sont présentés séparément pour les répondants de moins de 35 ans et les répondants de plus de 35 ans. Je me suis servi d'une moyenne pondérée des deux résultats (selon leur part respective de la population adulte) pour obtenir un résultat pour tous les répondants réunis. Le rapport se trouve à l'adresse <http://www.elections.ca/res/rec/eval/pes2015/nys/nys-f>.

Le sondage de 1984 cité est la 1984 *Canadian National Election Study*.

Le sondage Gallup de 1956 cité est le *CIPO Poll 250* (juillet 1956); il est accessible par l'entremise de l'informatique de l'Université Carleton à l'adresse <https://library.carleton.ca/find/data> [EN ANGLAIS SEULEMENT]