

Présentation de Ryan Campbell au Comité spécial sur la réforme électorale

Sommaire

Cette présentation n'a pas pour but de ressasser les témoignages présentés au Comité spécial par de nombreux experts ni de s'attaquer de façon substantielle aux enjeux liés au vote obligatoire et au vote en ligne. Elle a simplement pour objectif de décrire un système électoral de remplacement, fondé sur une représentation proportionnelle à liste ouverte dans de petites circonscriptions à plusieurs sièges, qui respecterait tous les critères auxquels le Comité spécial doit satisfaire et serait généralement conforme aux avis que les experts ont fournis au Comité. Ce système serait semblable à ceux qui sont en vigueur en Finlande, en Suisse, en Irlande et au Chili. Même si les recommandations aux présentes peuvent sembler extrêmement spécifiques, j'espère que la logique qui les sous-tend contribuera à éclairer globalement les recommandations du Comité spécial.

Vue d'ensemble de la proposition

Listes ordonnées par les électeurs

Dans le système proposé, les nominations des candidats par les partis se dérouleraient comme à l'heure actuelle. Cependant, au lieu de devoir composer avec l'approche « tout ou rien » actuelle, selon laquelle les électeurs doivent accepter le candidat présenté par le parti ou voter pour un parti différent, les électeurs pourraient choisir parmi une liste de plusieurs candidats se présentant sous la même bannière. Les électeurs pourraient ainsi exprimer leur préférence, non seulement pour un parti, mais aussi pour l'orientation que le parti devrait prendre. Ceci diminuerait radicalement le pouvoir que les partis exercent sur la composition de la Chambre des communes par le biais de la nomination des candidats, puisque ce seraient les électeurs, et les électeurs seulement, qui auraient le dernier mot sur les candidats qui iraient de l'avant.

L'un des avantages de cette méthode est de promouvoir les partis ouverts, car l'équilibre entre les différentes factions au sein du parti est déterminé par les électeurs, au lieu de relever uniquement de la dynamique interne du pouvoir. Elle favoriserait aussi les partis qui sont en mesure de présenter une équipe diversifiée de candidats afin d'attirer un large éventail d'électeurs. Par exemple, si un électeur à tendance libérale et préoccupé par l'environnement pouvait choisir un candidat du Parti libéral affichant des positions en faveur de la protection de l'environnement, il ne serait pas obligé de se tourner vers le Parti vert. Les électeurs pourraient accorder leur vote à un candidat dont les positions correspondent plus étroitement à leurs vues et les partis ne seraient pas obligés de tenter de plaire à tout le monde, mais pourraient plutôt afficher leur véritable nature à titre de coalitions diversifiées.

La volonté de présenter une liste de candidats diversifiée est l'une des principales raisons pour lesquelles la représentation proportionnelle améliore la représentation des groupes minoritaires et des femmes. Par exemple, la probabilité qu'un Autochtone d'Australie puisse être élu au Sénat australien est 11 fois plus élevée qu'elle ne l'était entre 1970 et 2013 avec le système uninominal.

Il importe de comprendre que dans ce système, les électeurs ne votent pas pour des partis, mais pour des listes de candidats, tout en sachant que leurs votes seront regroupés et en consentant à cette agrégation. La possibilité de présenter des listes de

candidats ne serait pas limitée aux partis politiques. Si des candidats indépendants désiraient se présenter et se regrouper pour former une liste, ils auraient le droit de le faire et leurs noms apparaîtraient ensemble sur le bulletin de vote.

À titre d'exemple de cette approche, on peut citer les Électeurs libres de Bavière, un regroupement de candidats indépendants qui constitue le troisième plus important groupe politique à l'Assemblée législative de l'État.

Circonscriptions à plusieurs sièges

Les députés à la Chambre des communes seraient élus dans des circonscriptions plurinominales comptant au moins deux sièges (sauf dans des cas d'exception). En moyenne, les circonscriptions compteraient de quatre à six députés. Les sièges seraient attribués proportionnellement à la part des votes recueillie par chacun des partis. Par exemple, un parti qui obtiendrait le quart des voix exprimées dans une circonscription comptant quatre sièges remporterait l'un de ces quatre sièges.

Les circonscriptions situées dans des régions moins densément peuplées compteraient un nombre inférieur de sièges. À l'inverse, les circonscriptions des régions où la concentration de la population est plus forte compteraient un plus grand nombre de sièges, parce que les déplacements y sont plus faciles. Dans toute la mesure du possible, on accorderait toutefois la priorité au respect des frontières géographiques, culturelles et administratives naturelles. On doit accorder la priorité à la création de circonscriptions qui tiennent compte du milieu, au lieu de voir des communautés coupées en deux par les frontières des comtés, comme c'est cas dans plusieurs régions du pays.

Certaines régions très peu peuplées pourraient continuer de n'être représentées que par un seul député. Il s'agit certainement de la solution la plus simple et la plus facile. On devrait toutefois s'assurer de garder le nombre de ces circonscriptions au minimum, car si les points de vue des minorités étaient représentés au Parlement dans les circonscriptions à plusieurs sièges, ce ne serait pas le cas dans les circonscriptions à siège unique. Cette disparité pourrait créer une distorsion dans la composition de la Chambre des communes à l'avantage du parti qui remporterait le plus de succès dans les circonscriptions uninominales, et susciter un intérêt démesuré de la part des partis politiques pour le sous-groupe de circonscriptions uninominales dans lesquelles se dérouleraient des luttes entre plusieurs candidats.

Même si le Canada présente des caractéristiques géographiques uniques, seule une faible proportion des circonscriptions sont plus étendues que ne le stipulent les normes européennes. Les plus vastes circonscriptions d'Europe, qui correspondent à des frontières régionales de longue date, sont la circonscription de Laponie, en Finlande, et de Norrbotten, en Suède, qui comptent toutes deux un peu moins de 100 000 km². Au Canada, on ne dénombre que 25 circonscriptions d'une superficie supérieure à 50 000 km².

Certains députés pourraient considérer que représenter un vaste secteur géographique constitue une tâche décourageante, même si la répartition de leur base électorale et les zones sur lesquelles ils devraient concentrer leurs efforts étaient plus limitées. À l'heure actuelle, on doit noter que plusieurs députés représentent des circonscriptions beaucoup plus vastes. La circonscription de Skeena–Bulkley Valley représentée par Nathan Cullen

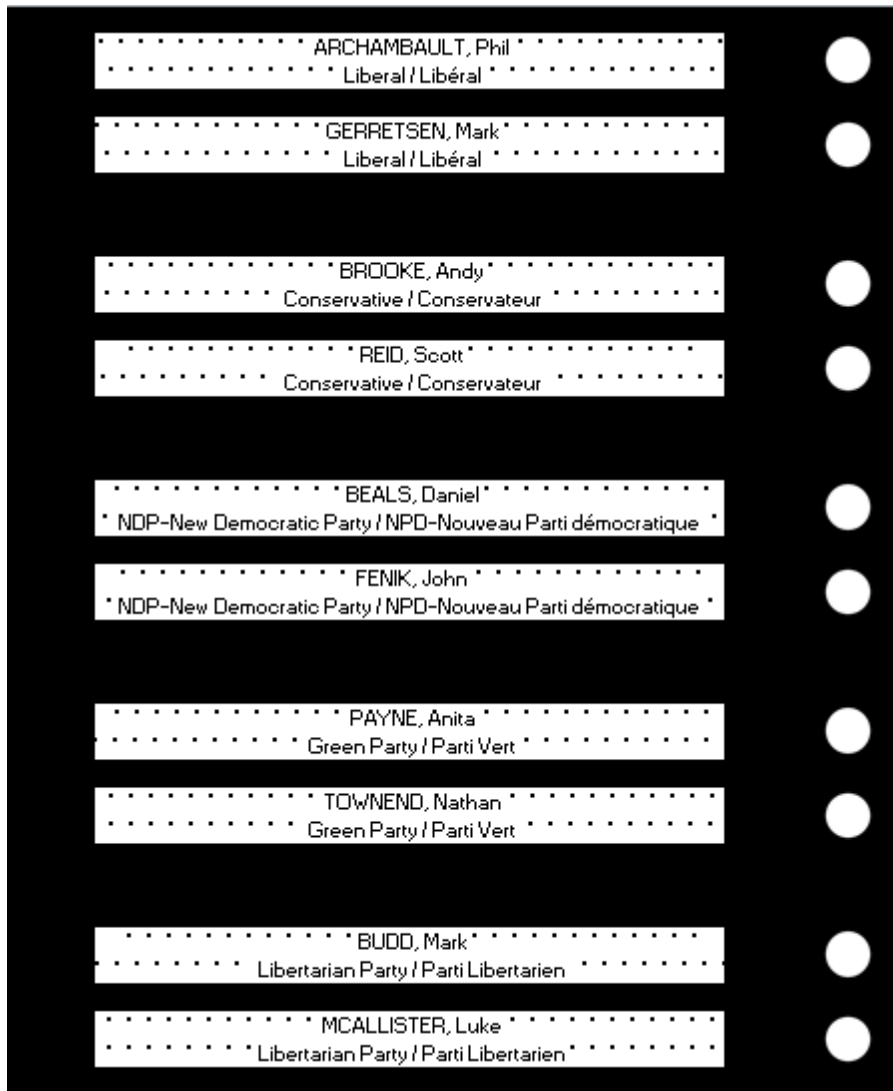
s'étend sur plus de 300 000 km². Par conséquent, à moins que les députés dont les circonscriptions sont plus petites que celles de M. Cullen se sentent moins compétents, ou que les personnes qui habitent dans le comté de Skeena–Bulkley Valley soient mal servies par leur député, on peut difficilement concevoir que les caractéristiques géographiques constituent un obstacle insurmontable.

De plus, la plus vaste circonscription d'une chambre basse au monde est celle du Groenland. Avec une superficie de 2 166 086 km², cette circonscription, plus étendue que le Nunavut, élit deux députés au parlement du Danemark sous le régime de la représentation proportionnelle.

Idéalement, les frontières des circonscriptions seraient déterminées par une commission parlementaire, de façon semblable au système actuel. Cependant, afin de faire diligence en vue des élections de 2019, il pourrait être souhaitable de limiter la portée de la révision de la carte électorale à la fusion de circonscriptions actuelles et de procéder à une refonte plus complète des circonscriptions durant le mandat de la prochaine législature ou après le prochain recensement. Une troisième option de révision expéditive consisterait à fusionner des circonscriptions au cas par cas, en confiant au besoin la supervision du processus à un organisme indépendant.

Maintien du bulletin de vote actuel

Le scrutin se déroulerait exactement comme à l'heure actuelle, avec toutefois un bulletin de vote légèrement plus long, comme le montre l'exemple ci-dessous.



Calcul détaillé des résultats des élections

Les sièges seraient attribués proportionnellement à la part des votes recueillie par chacun des partis. Par exemple, un parti qui obtiendrait le quart des voix exprimées dans une circonscription comptant quatre sièges remporterait l'un de ces quatre sièges. Toutes les méthodes de représentation proportionnelle peuvent garantir une répartition parfaitement proportionnelle des sièges, lorsque les conditions s'y prêtent. Les méthodes diffèrent dans le cas où une répartition parfaite des sièges est impossible. La méthode que je recommande est celle du plus grand reste obtenu à l'aide du quotient de Droop. Si son nom peut sembler complexe, cette méthode ne l'est toutefois pas.

En fait, la plupart des électeurs canadiens et tous les politiciens du Canada connaissent le quotient de Droop, même si le nom ne leur dit rien.

Dans une élection uninominale, la part minimale des votes nécessaires pour remporter la victoire est de 50 % plus un, parce que si un candidat obtient plus de 50 % des voix, il a l'assurance qu'aucun autre candidat ne peut avoir récolté plus de votes que lui. Cette

part correspond au quotient de Droop. Dans le cas d'une élection où deux personnes sont élues, le quotient de Droop est égal au tiers des votes plus un. En effet, si deux candidats obtiennent chacun plus du tiers des voix exprimées, aucun autre candidat ne peut avoir obtenu un soutien supérieur à chacun des deux premiers. Dans le cas d'une élection à trois gagnants, le quotient est égal au quart des votes plus un.

Un siège est accordé à chacun des candidats ou partis ayant remporté un quota complet, et les sièges restants, s'il y a lieu, sont attribués aux partis ou aux candidats ayant obtenu la plus importante fraction de quota.

Valeurs du Comité spécial

Valeur 1 – Efficacité et légitimité

Les électeurs des territoires de compétence où un système de représentation proportionnelle à listes ouvertes est en vigueur affichent le taux de satisfaction à l'égard des institutions démocratiques le plus élevé.

Principes de représentation proportionnelle

Les partisans tout autant que les opposants à la représentation proportionnelle commettent souvent l'erreur de croire qu'elle est forcément associée aux partis politiques, c'est-à-dire qu'un parti qui récolterait 25 % des voix devrait (ou, à l'inverse, ne devrait pas) obtenir 25 % des sièges au Parlement, ni plus ni moins. Même si ce principe est vrai, il ne s'applique pas exclusivement aux partis politiques, mais aussi à n'importe quelle autre préférence exprimée par les électeurs. Par exemple, si 30 % des citoyens souhaitent élire un député qui défend des positions tranchées en matière d'environnement, cette orientation devrait donc être représentée à la Chambre des communes. Dans le même ordre d'idées, si 25 % des électeurs souhaitent être représentés par une personne qui soutiendra vigoureusement l'industrie agricole, la composition du Parlement devrait tenir compte de cette orientation. Les allégeances partisans correspondent à un type de préférences. Elles constituent la préférence la plus facile à mesurer, mais les électeurs devraient avoir la liberté d'exprimer n'importe quelle orientation et s'attendre à ce que leur choix se traduise dans la composition de la législature.

Le système électoral qui facilite le plus cette approche est celui du scrutin à vote unique transférable (VUT). En vertu du VUT, un électeur qui est en faveur d'une augmentation des subventions à l'agriculture pourrait simplement accorder à tous les candidats qui soutiennent ces subventions un rang supérieur à tous les autres candidats, sans égard au parti dont ils sont membres. Dans un système à listes ouvertes (listes de candidats ordonnées par les électeurs), les électeurs ne pourraient pas exprimer de préférences pour différents partis, mais la course qui aurait lieu au sein de chaque parti constituerait une forme de vote unique non transférable, qui correspond à un mode électoral semi-proportionnel. Ainsi, dans le cas où 50 % des électeurs conservateurs exprimeraient une préférence pour un candidat soutenant les subventions à l'agriculture, ce choix se refléterait dans la composition du caucus du Parti conservateur.

Ce principe s'applique à n'importe quelle préférence, y compris aux questions géographiques. Les communautés seraient tout autant en mesure de s'assurer que

leurs représentants sont sensibilisés aux enjeux qui les préoccupent, en votant en conséquence.

Valeur 2 : Participation

La majorité des travaux de recherche suggèrent que la représentation proportionnelle entraîne une augmentation de la participation démocratique modeste, mais mesurable.

Même si des mesures visant à récompenser les électeurs qui se prévalent de leur droit de vote ou à pénaliser ceux qui ne vont pas voter peuvent accroître le nombre de voix exprimées, elles ne tiennent pas compte des raisons sous-jacentes à l'origine du faible taux de participation aux élections. On doit étudier ces raisons, souvent légitimes et compréhensibles, si l'on souhaite que les Canadiens éprouvent plus de confiance à l'égard de l'ensemble de leurs institutions démocratiques.

Valeur 3 : Accessibilité et inclusion

La présente proposition se distingue de la plupart des autres options de système électoral par la recherche primordiale de la simplicité. La forme du bulletin de vote et du scrutin serait rigoureusement inchangée comparativement au système actuel. La seule différence aurait trait à l'augmentation (modérée) de la longueur du bulletin de vote.

Par contre, contrairement à la situation actuelle, il serait relativement facile pour les électeurs de connaître l'effet de leur vote dès le jour du scrutin, puisqu'ils voteraient pour le candidat de leur choix, ou à tout le moins pour le candidat restant le plus populaire du parti de leur choix. Les électeurs n'auraient plus à craindre de gaspiller leur vote sur un parti ou un candidat moins concurrentiel. La plupart des grands partis seraient au moins concurrentiels dans la grande majorité des circonscriptions, et la plupart des électeurs auraient au moins la possibilité de voter pour un représentant du parti de leur choix et, idéalement, d'accorder aussi leur vote au candidat de leur choix. Il ne serait pas nécessaire d'évaluer l'état de la joute électorale locale pour comprendre l'impact potentiel d'un vote pour un candidat particulier.

Chaque électeur serait aussi en mesure d'établir plus clairement un lien entre son vote et les résultats électoraux à l'échelle nationale, puisque le nombre de sièges attribués à chaque option politique correspondrait au total des votes récoltés d'un océan à l'autre. Les électeurs pourraient voir l'effet de leur vote, et non seulement l'effet des voix exprimées dans les circonscriptions imprévisibles. À l'heure actuelle, si trois partis récoltaient respectivement 45, 35 et 20 % des voix lors d'une élection, il serait difficile de déterminer le nombre de sièges gagnés par chaque parti sans disposer de renseignements supplémentaires. Dans un système plus proportionnel, le calcul de la répartition serait très simple : chaque parti obtiendrait un nombre de sièges approximativement égal à sa part des voix exprimées, avec un léger avantage en faveur du plus grand parti.

Il est toutefois difficile de déterminer la valeur de l'évitement de la complexité. Les administrations publiques qui utilisent des bulletins de vote relativement intimidants enregistrent souvent des taux de participation supérieurs à ceux observés au Canada, tout en rejetant un moins grand nombre de bulletins que lors des élections canadiennes. Par exemple, lors des dernières élections aux Pays-Bas, le taux de participation des

électeurs a atteint 74,6 % et l'on n'a rejeté que 0,4 % des bulletins, malgré un bulletin de vote de la taille d'une affiche.

Un tel système favoriserait particulièrement l'inclusion selon le genre, car les électeurs pourraient facilement constater le degré de diversité inhérent au processus de nomination des candidats de chaque parti, et parce que toute initiative visant à augmenter la diversité serait plus efficace. À l'heure actuelle, si un parti décidait qu'il doit présenter 50 % de candidates (un objectif que tous les partis devraient s'appliquer à atteindre), la question des circonscriptions dont ces femmes devraient être issues resterait entière. Le système proposé permettrait de nommer des candidates dans chaque circonscription, sans exception.

Valeur 4 : Intégrité

Il ne serait pas nécessaire d'apporter quelque modification que ce soit aux processus actuels de scrutin et de comptage des voix. Il n'y aurait aucun changement de quelque ordre que ce soit en matière d'intégrité.

Valeur 5 : Représentation locale

Les systèmes semblables à celui proposé aux présentes sont extrêmement orientés sur les résultats à l'échelle locale, avec une forte structure géographique dans les préférences exprimées relativement aux candidats et aux partis. Sur le plan géographique, un système électoral proportionnel permettrait aux communautés d'élire leurs propres députés, comme c'est le cas actuellement, mais à titre de sous-ensemble d'une plus vaste circonscription. La définition de la signification exacte de l'attribut « local » relèverait un peu plus des électeurs, au lieu de dépendre d'une commission d'abornement.

Conséquences pour les électeurs

Pour les électeurs, la seule conséquence réelle serait un élargissement des choix sur le bulletin de vote et un contrôle accru sur la composition de la Chambre des communes.

La distance par rapport au bureau de circonscription le plus proche resterait la même ou diminuerait, car la répartition géographique des candidats élus serait semblable à la répartition actuelle. Il importe de noter qu'à l'heure actuelle, les frontières des circonscriptions peuvent forcer des gens vivant à la limite d'un comté de se déplacer sur une grande distance pour se rendre dans un bureau de circonscription, même si le bureau du comté voisin est plus proche de leur domicile.

Les résidents de Cumberland House dans la circonscription de Desnethé–Mississippi–Churchill River se trouvent dans ce genre de situations. Le plus proche bureau pour leur circonscription est situé à La Ronge, à environ six heures de route. Pour s'y rendre en auto, un résident de Cumberland House doit traverser la ville de Nipawin, à environ deux heures et quarante-cinq minutes de chez lui. Si cette personne regarde vers la gauche au point où l'autoroute 55 fait un virage vers le nord dans le centre-ville de Nipawin, elle pourra apercevoir le bureau de la circonscription voisine de Prince Albert, avant de devoir poursuivre sa route pendant encore trois heures et un quart pour atteindre La Ronge.

Conséquences pour les politiciens et les activistes

Les politiciens et les activistes politiques subiraient plus d'inconvénients, car les déplacements pour se rendre à des événements, des réunions ou des assemblées politiques et pour faire campagne exigeraient généralement plus de temps, même si le nombre total de ces activités demeurerait approximativement stable.

Cependant, en migrant vers un système électoral généralement considéré comme étant plus axé sur les candidats que le système majoritaire uninominal à un tour, les données probantes montrent que les politiciens auraient plus tendance à être considérés comme des individus, plutôt que des représentants d'un parti politique. En pratique, cela se traduirait par une légère augmentation de la durée en poste. Même si une longue présence en poste n'est en soi ni bonne ni mauvaise, les membres de la Chambre des communes du Canada sont réputés avoir l'une des plus courtes durées en poste des pays développés. S'ils veulent un Parlement formé de représentants compétents et efficaces, les Canadiens doivent permettre à leurs députés et à leur personnel politique d'acquérir de l'expérience pendant plusieurs mandats. Une augmentation de la sécurité d'emploi des députés s'impose.

S'il opte pour une représentation uninominale, mais tente néanmoins de réformer le système afin que la composition du Parlement corresponde plus fidèlement aux parts des voix obtenues par les différents partis, le Comité spécial devrait examiner le système en vigueur pour les élections d'État de Baden-Württemberg. Cependant, en l'absence de circonscriptions à plusieurs sièges, on ne doit pas s'attendre à réaliser de gains sur le plan de la diversité démographique (p. ex. une meilleure représentation des femmes) ou de la durée en poste, comparativement à un système électoral axé sur les candidats.

Conséquences pour les partis politiques

Comparativement à la situation actuelle, les partis politiques gagneraient généralement des sièges additionnels dans les zones où ils sont les plus faibles, et en perdraient dans leurs bastions les plus solides, du fait que le système électoral transformerait la grande variabilité des résultats en parts de sièges.

Les partis politiques existants pourraient subir une concurrence accrue des nouveaux partis, mais on ne doit pas exagérer les conséquences de ce phénomène. Même s'il est probable que de nouveaux partis verraient éventuellement le jour, ceci peut également se produire sous le régime de représentation actuel, comme on l'a observé dans le passé. En Nouvelle-Zélande, sur 121 députés, seulement quatre sont membres de partis politiques qui n'ont pas obtenu une représentation proportionnelle. Les 117 autres sièges sont aux mains de partis qui étaient présents à l'Assemblée législative avant la réforme du système électoral.

Par contre, un changement dans la répartition des résultats aurait plus de poids, car il permettrait d'atteindre un équilibre plus proche des préférences exprimées par les électeurs et produirait une meilleure répartition régionale des sièges. Aucun parti ne pourrait plus prétendre être le porte-parole d'une région particulière, et les nouveaux partis qui pourraient émerger seraient des partis à portée nationale, au lieu de provenir de la mutation de partis régionaux.

Si l'on se fie aux résultats de sondages récents, la répartition des sièges ne serait pas considérablement différente de la distribution produite par le système actuel. Les pertes encaissées par le Parti libéral en raison d'une augmentation du taux de proportionnalité seraient entièrement (sinon plus) compensées par l'augmentation de la popularité du parti à la suite de l'élection.

Il s'agit d'une occasion unique. Ni la majorité ni le nombre total de sièges de quelque parti que ce soit ne sont menacés par la réforme. Elle ne menace même pas les sièges des politiciens. Cette réforme peut être menée sans que quiconque perde son emploi. Ces conditions ne se maintiendront pas éternellement. Agissez maintenant.

Conséquences pour le gouvernement

On ne doit pas exagérer les conséquences liées aux résultats d'une telle réforme. Cependant, des études montrent que si l'adoption de la représentation proportionnelle tend à réduire les dépenses gouvernementales, le fractionnement accru du spectre politique engendré par la représentation proportionnelle tend à produire l'effet contraire. Dans le cas présent, en optant pour des circonscriptions relativement limitées et en adoptant des mesures détaillées favorisant le maintien des grands partis, le fractionnement additionnel serait minime. L'effet global sur les dépenses du gouvernement n'est pas clair. Cependant, la représentation proportionnelle est associée dans tous les cas à de meilleurs indicateurs de développement dans des domaines comme la santé, l'éducation et la qualité de vie.

Bibliographie

Carey, John M. et Matthew Soberg Shugart. « Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. » *Electoral Studies* 14.4 (1995) : p. 417-439. Accessible par Internet.

Carey, John M. et Simon Hix. « The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems. » *Canadian Journal of Political Science* 55,2 (2011) : p. 383-397. Accessible par Internet.

Rule, Wilma et Joseph Francis Zimmerman. *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport (CT) : Greenwood, 1994. Imprimé.

Söderlund, Peter. « Candidate-centred Electoral Systems and Change in Incumbent Vote Share: A Cross-national and Longitudinal Analysis. » *European Journal of Political Research* 55.2 (2016) : p. 321-339. Accessible par Internet.

Lijphart, Arend. « *Patterns of Democracy* » Cumberland : Yale UP, 2014. Imprimé.