

Le triangle de l'Atlantique-Nord et la réforme électorale

**Présentation devant le Comité spécial sur la réforme électorale
Chambre des communes,
à St. John's (T.-N.-L.)
Le mercredi 5 octobre 2016
De 13 h 30 à 14 h 45**

**Christopher Dunn
Professeur
Département des sciences
politiques, Memorial University**

I. Introduction

Je remercie le Comité spécial pour cette invitation à m'exprimer aujourd'hui sur un sujet aussi important. Ce débat est disparu depuis longtemps de la tribune fédérale et il est de notoriété publique que le Comité cherche à le stimuler.

En raison du peu de temps écoulé entre l'invitation et la date de mon allocution (moins de trois semaines) et du fait que je n'ai pas l'habitude de publier sur ce domaine précis (la réforme électorale), je suppose que j'ai été invité en raison de mes compétences de généraliste et en raison du fait que j'ai déjà rédigé ou révisé plusieurs manuels qui sont d'usage dans un certain nombre de départements de sciences politiques au Canada. En outre, mon point de vue général sur les questions électorales s'éloigne quelque peu des conventions et je serais curieux d'entendre les réactions des membres du Comité. Son caractère inhabituel tient à la perspective internationale qui la sous-tend de bout en bout.

II. Nature du triangle de l'Atlantique-Nord

Les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni – les trois grands pays de l'Atlantique-Nord, que je désigne par l'expression « triangle de l'Atlantique-Nord », comme certains l'ont fait dans le passé –, sont généralement représentés comme des bastions résistant farouchement à la tendance mondiale vers des systèmes électoraux à représentation proportionnelle (RP) ou à majorité absolue, ou des systèmes nationaux destinés à subir les effets de l'expérimentation nationale en cours dans leurs assemblées législatives régionales.

Ainsi, selon moi, le calcul politique des dirigeants qui restent attachés au système de la majorité relative – ceux des pays anglophones du Nord – est en réalité assez complexe, mais jamais explicité. Les études se limitent généralement à suggérer que les partis qui défendent la RP ou d'autres solutions de rechange au scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT) changent systématiquement d'idées après avoir formé un gouvernement dans leurs seuls intérêts. L'intérêt partisan est par ailleurs habituellement décrit comme la probabilité d'être réélu. Si le parti a déjà obtenu d'excellents résultats avec le SMUT, le raisonnement est que l'histoire est susceptible de se répéter. La réforme électorale est l'arme des partis politiquement faibles.

Se faire réélire, mais dans quel but? Le prestige? Le favoritisme? L'idéologie? Il ne fait aucun doute que chacun de ces facteurs entre en jeu dans la décision de renoncer à une réforme électorale. Mais il y en a un quatrième. Le pouvoir. Le pouvoir est le facteur déterminant des trois valeurs précédentes, celui qui aide à les atteindre. Or, le pouvoir partagé est un pouvoir dilué. Il est peu avantageux d'être élu si l'on ne parvient pas ensuite à réaliser ses objectifs en raison de l'obligation de partager son pouvoir avec d'autres, dans le cadre d'une coalition par exemple. Les pays du triangle

de l'Atlantique-Nord partagent une autre préoccupation, celle de conserver le pouvoir relatif les uns par rapport aux autres. Il s'agit d'un objectif historique, qui apparaît d'emblée incompatible avec le partage du pouvoir qui découlerait de plusieurs types de réformes électorales.

III. Histoire du concept du triangle de l'Atlantique-Nord

Il va de soi que le concept du triangle de l'Atlantique-Nord est apparu pour des raisons autres que des considérations électorales. Il visait initialement à évoquer les relations importantes et étroites, quoiqu'inégales, entre les pays du trio États-Unis, Grande-Bretagne et Canada, principalement chez les cadres des affaires étrangères et les chercheurs canadiens. Ainsi que le souligne Hector MacKenzie : [traduction] « du Traité de Washington de 1871 à la Crise de Suez de 1956, la vision que le Canada avait du monde et de la conduite de ses affaires étrangères était largement tributaire de sa relation avec la Grande-Bretagne et les États-Unis¹. »

Hormis les années de la Seconde Guerre mondiale, où les trois États ont vu leur niveau d'influence se rapprocher plus qu'à tout autre moment, le Royaume-Uni et les États-Unis n'avaient pas même conscience d'une relation triangulaire. Si les enjeux étaient importants pour les trois pays, c'est de loin pour le Canada qu'ils l'étaient le plus. La relation entre les États-Unis et le Royaume-Uni passait loin devant, comme le laisse sous-entendre l'expression [traduction] « relation spéciale » employée par Winston Churchill pour la décrire lors d'un discours prononcé en 1945.

Pour le Canada, toutefois, les enjeux d'une relation triangulaire étaient de première importance. Le rapport de la Commission Rowell-Sirois de 1940 les a décrits comme suit :

[Traduction] La position du Canada est analogue à celle d'un petit homme assis à une table de poker où les enjeux sont gros. Il doit suivre la mise, mais avec une fraction du capital de deux joueurs aux ressources particulièrement vastes : s'il gagne, son bénéfice sera énorme par rapport à son investissement, mais s'il perd, il risquera l'élimination².

La situation n'a pas beaucoup changé, même si le cercle de joueurs s'est quelque peu élargi. Bon nombre d'enjeux dans les domaines de la diplomatie et du commerce extérieur peuvent prendre une dimension considérable pour le Canada, alors qu'elles paraissent secondaires à d'autres.

Parfois, le concept du triangle réapparaît dans d'autres contextes. Aussi bien les auteurs Neary que Mackenzie s'en sont servis comme outil pour analyser les enjeux des acteurs internationaux intervenant dans le changement de statut de Terre-Neuve³. Le professeur Haglund a ranimé dans une certaine mesure l'intérêt pour l'usage de ce concept dans le domaine de la politique étrangère canadienne d'aujourd'hui⁴.

Je suggère ici que s'il est un contexte où l'ordre américano-britannique est pertinent, c'est celui de la réforme du système électoral. Pour être exact, les dirigeants nationaux sont sensibles à l'effet sur le système électoral du système décisionnel qui intervient dans les relations internationales. Il serait étonnant qu'ils ne tiennent pas compte des effets d'un

changement électoral potentiel sur le pouvoir relatif et l'efficacité relative des décideurs nationaux. Je vais articuler ma pensée dans la section suivante.

IV. Caractéristiques culturelles du triangle de l'Atlantique-Nord dans le domaine électoral

Les systèmes électoraux nationaux de longue durée peuvent être perçus comme les reflets de la composition culturelle des instances dirigeantes du pays. Dans le cas des nations du triangle, ils remplissent également des fonctions qui sous-tendent la dynamique du pouvoir. Nous allons maintenant examiner les volets culturels et fonctionnels d'un système électoral.

A. La réforme électorale est un élément contextuel du système politique. Les éléments contextuels sont les éléments constitutifs de l'architecture de base du système. Tout changement apporté à un tel élément a une incidence sur les autres éléments du système. La direction des partis politiques tout comme certains membres du public comprennent cette relation fondamentale. Au moment d'envisager un changement du système électoral, ils s'aperçoivent que d'autres facettes de l'architecture de base changeront également. Le calcul s'avère dès lors complexe et susceptible de s'orienter vers des approches prudentes, comme c'est le cas pour bon nombre de décisions de politique publique. C'est un peu comme si la réforme électorale s'intégrait dans l'architecture des institutions, dont il faut considérer l'interaction de tous les éléments.

B. Les pays du triangle montrent un certain consensus sur la forme de la structure décisionnelle nationale et sur le besoin de maintenir entre eux une certaine uniformité de ses contours. Les projets de transformation des législatures nationales qui compromettraient cette uniformité ont rarement figuré à l'ordre du jour d'un gouvernement. Lorsqu'ils ont effectivement été envisagés, ce ne fut pas pour très longtemps⁵. La réforme électorale, notamment, n'est pas habituellement envisagée sérieusement par ces trois pays.

C. Le consensus du triangle de l'Atlantique-Nord revêt une importance particulière dans les domaines de la diplomatie, des conflits et des missions de maintien de la paix à l'étranger, et des politiques commerciales et environnementales. Sur ces questions, les décideurs ont tendance à mettre l'accent sur les relations interpersonnelles entre les dirigeants et sur l'attente d'une relative stabilité de leur nature fondamentale.

D. Parfois, le consensus prend un autre nom. Dans son discours sur le Rideau de fer après la Seconde Guerre mondiale, Winston Churchill a introduit l'expression [traduction] « relation spéciale » pour décrire la relation entre le Royaume-Uni et les États-Unis, soit : [traduction] « une association fraternelle [exigeant] non seulement une amitié et une compréhension mutuelle croissantes entre nos deux sociétés vastes, aux origines communes, mais aussi la poursuite de la relation intime » entre leurs deux forces armées. Selon Gabriel Scheinmann et Raphael Cohen, [traduction] « aux Nations Unies, seule une poignée de pays, dont le Canada et les îles Marshall, alignent plus souvent leur vote sur celui des États-Unis que sur celui du Royaume-Uni⁶. »

Dernièrement, Barack Obama a fait référence à la [traduction] « relation unique » entre le Canada et les États-Unis dans des termes essentiellement analogues. Le Royaume-Uni s'est tourné vers le Canada quand il a eu besoin d'aide pour mettre sur pied un nouveau ministère du Commerce extérieur après le Brexit. Les deux pays ont alors discuté d'un resserrement de leurs relations commerciales.

E. La notion d'une relation spéciale entre les membres du triangle de l'Atlantique-Nord ne devrait pas être comprise comme une quelconque idée d'égalitarisme, étant donné le net déséquilibre des relations de pouvoir. De plus, par la nature même de la relation, les membres doivent faire preuve d'« agilité » relationnelle, et c'est à la lumière de ce besoin que nous allons examiner la nature du système électoral plus tard dans cette présentation.

V. Caractéristiques du triangle de l'Atlantique-Nord

A. Le triangle de l'Atlantique-Nord repose sur certaines hypothèses quant à la nature privilégiée du processus décisionnel. Il correspond à un genre de diplomatie au sommet, qui concerne les relations internationales et fédérales-provinciales-territoriales, et suppose un engagement à reconnaître l'apanage des élites dans la relation gouvernement-citoyen. En effet, il est présumé que les élites s'expriment au nom de leurs groupes sociaux respectifs, ces derniers acceptant largement en retour les décisions prises par leurs représentants.

B. Par conséquent, il est compatible avec des concepts tels que le gouvernement responsable et les partis disciplinés au Royaume-Uni et au Canada. En réalité, le système électoral prend un ordre d'importance essentiellement équivalent à ces deux concepts (citation xx). Bien entendu, ce n'est pas le cas du système américain.

C. Il existe une tendance vers un nombre restreint de partis politiques nationaux efficaces. Un parti est efficace s'il a des chances réalistes de former un gouvernement. Des partis marginaux peuvent exister, mais ils ne forment ensemble qu'un faible pourcentage du vote national. Les grands partis, peu nombreux, sont d'une nature particulière : ce sont des partis-grossistes ou « attrape-tout ».

D. La plupart des grands partis, sinon tous, partagent la même réponse culturelle aux systèmes autres que celui du SMUT : le refus de les envisager comme des options valables. Ces partis peuvent à l'occasion contribuer à relancer le débat public à grande échelle sur de tels systèmes, mais leurs contributions sont de courte durée à cet égard.

E. Tous les pays du triangle ont d'ailleurs mis à l'épreuve des systèmes autres que le SMUT à l'échelle régionale. Il est intéressant d'observer que ces expériences régionales ont tendance à avoir un effet de démonstration sur les réformes nationales.

F. Dans chacun des pays, l'exécutif – le président ou le premier ministre et leur cabinet – remplit un rôle spécial en ce qui concerne la diplomatie, les conflits et les missions de maintien de la paix à l'échelle internationale, et les politiques commerciales et environnementales. Ce rôle est plus prononcé dans les systèmes de type Westminster. Néanmoins, même aux États-Unis, le président est la force motrice du processus décisionnel à l'échelle nationale.

G. Dans deux des trois systèmes, les coalitions et le partage du pouvoir sont peu appréciés. Ils sont perçus comme un affaiblissement de la responsabilisation et de la prévisibilité. Le Royaume-Uni et le Canada ont certes fait l'expérience des coalitions, mais elles sont peu fréquentes et sont considérées comme des aberrations. Le partage du pouvoir fait partie intégrante de l'ordre constitutionnel américain, mais le compromis partisan est de plus en plus mal vécu même avant la tension que suscite l'élection de 2016, un sondage à grande échelle de l'institut Pew a conclu que [traduction] « les républicains et les démocrates sont plus éloignés sur le plan idéologique qu'ils ne l'ont jamais été dans l'histoire récente⁷ ».

H. L'accent mis sur la responsabilisation dans les trois systèmes est une tendance fortement apparentée. La responsabilisation signifie d'abord l'attribution de responsabilités à d'autres par une personne ou un groupe qui détient le pouvoir, accompagnée d'une attente de résultats. Elle signifie ensuite l'obligation, aux personnes ou aux groupes à qui ces responsabilités sont dévolues, de parvenir à de bons ou à de mauvais résultats.

I. Un autre facteur connexe, primordial du point de vue des intervenants s'y ajoute : l'importance de la prévisibilité des relations intergouvernementales. Comme on peut s'y attendre, l'aptitude à tenir ses promesses ou les engagements pris dans un contexte diplomatique est une solution de rechange utile à court terme, par rapport aux instruments à caractère plus officiel.

J. Lorsqu'ils envisagent effectivement des réformes et des optimisations systémiques, les États du triangle de l'Atlantique-Nord se concentrent généralement sur les réformes de l'organe exécutif et non sur celles de l'organe législatif. Leurs considérations se rapportent à l'efficacité et à l'efficience, plus susceptibles d'intéresser l'organe exécutif, plutôt qu'à la représentativité et à l'égalité, qui préoccupent davantage l'organe législatif.

VI. Effets de l'abandon du SMUT sur le modèle de l'Atlantique-Nord

Lorsque les gouvernements et les sociétés envisagent la possibilité d'abandonner le modèle du SMUT, une partie de leur raisonnement concerne

les incidences sur le contexte international élargi et précédemment décrit. Il est évident que des facteurs tels que l'avantage partisan et la simple inertie entrent également en ligne de compte. Toutefois, la stabilité et la prévisibilité sont tout aussi importantes. Certains des résultats probables d'une évolution vers un système axé davantage sur la RP seraient :

A. Un cabinet à durée de vie plus courte. Les gouvernements majoritaires occidentaux ont tendance à rester en place plus longtemps. Les gouvernements uninominaux minoritaires sont les plus éphémères, alors que les coalitions les suivent quant à leur durée de vie. Même si l'expérience du Canada en matière de coalitions est limitée, il semble aller de soi que ce type de gouvernement serait une option viable au Canada en cas d'adoption d'un système axé sur la RP, comme on l'observe ailleurs. La durée des gouvernements de coalition est évidemment indéterminée. Certains résistent assez longtemps; toutefois, en général, étant exposés à des risques auxquels les gouvernements majoritaires ne font pas face, ils sont plus instables. Par conséquent, la planification devient périlleuse.

B. Premier ministre devant partager le pouvoir. Dans les systèmes de type Westminster, le premier ministre bénéficie de certaines prérogatives qui sont généralement sans appel au sein d'un gouvernement majoritaire normal. L'attribution des ministères, la forme organisationnelle de l'exécutif, les nominations de cadres supérieurs, le choix des dates des débats parlementaires n'en sont que quelques exemples. Dans le contexte d'une coalition, ces prérogatives sont susceptibles d'être remises en question.

La répartition des portefeuilles parmi les membres de la coalition est un bon exemple. Le pouvoir partagé, comme nous l'avons souligné, est un pouvoir diminué par rapport à un pouvoir issu d'un SMUT.

C. Une nouvelle forme de parti. Il a été observé, conformément à la thèse de Kirchheimer (1966)⁸, que les partis occidentaux sont devenus des partis « attrape-tout » depuis la Seconde Guerre mondiale. Il s'agit de grands partis qui se distinguent par la présence du vote sur l'idéologie, par un attrait électoral centriste englobant le plus grand éventail d'électeurs possible et par des organes directeurs à caractère élitiste. C'est exactement le type de parti que les dirigeants des nations du triangle souhaitent avoir à leur disposition lorsqu'ils cherchent à obtenir un avantage relatif sur la scène internationale. Ils sont moins susceptibles d'apprécier la solution d'une coalition ou d'une autre forme de parti qui découlerait vraisemblablement d'un système électoral à RP ou d'un système électoral apparenté. Ces partis ont des caractéristiques opposées à celles d'un parti attrape-tout.

D. Une nouvelle forme de relations extérieures. L'ensemble de ces facteurs devrait influencer sur les relations extérieures des trois pays.

- Prévisibilité réduite de la politique internationale du pays.
- Nombre accru de partenaires à prendre en compte dans les relations internationales.
- Risque de divergences de point de vue en matière de politique internationale.
- Difficulté accrue pour les partenaires de petite taille du triangle – le Royaume-Uni le Canada – de concevoir des stratégies efficaces.

VII. Démonstration par les faits dans le contexte géopolitique

Les gouvernements révèlent leur aversion du partage du pouvoir par l'entremise de certains comportements notoires. Ceux-ci reviennent à une centralisation du pouvoir et à une réticence à le partager.

A. La diplomatie internationale et même les relations entre le centre et les régions sont maintenues dans le contexte confortable de l'apanage des élites. Les élites sont en mesure d'établir des hypothèses quant à leurs comportements respectifs et à leur prévisibilité. Dans certains cas, la prévisibilité est interprétée comme la présomption que les engagements internationaux passés s'accompagnent d'une attente à l'égard des engagements futurs. Les pressions respectives exercées sur le Canada et le Royaume-Uni au début de la guerre en Irak en sont une parfaite illustration.

B. À moins d'être bridés par des décisions de justice ou par l'opinion publique, les partis au pouvoir – ou ceux qui sont susceptibles de l'être – adoptent des comportements vigoureux rappelant ceux d'un cartel. Les partis politiques réagissent au déclin de la mobilisation du public en ponctionnant les ressources de l'État, mais dans un contexte de collusion. Les partis en lice sont affaiblis, mais ceux qui sont au pouvoir se trouvent renforcés par un solide système de subventions publiques, par l'accès préférentiel aux médias publics et par la création de barrières aux nouveaux venus qui pourraient menacer les partis établis⁹.

C. La tendance observée est que les nations occidentales ont recours à des pratiques inutilement antidémocratiques pour négocier et administrer les accords commerciaux internationaux. Les processus démocratiques devraient assurer un niveau élevé de participation du public dans la négociation des accords et dans la prise des décisions subséquentes. Pourtant, les organisations non gouvernementales (ONG) et les citoyens obtiennent rarement le statut d'observateur dans les négociations et les réunions régulières qui suivent. La résolution des différends commerciaux se déroule de la même façon : les ONG et les citoyens n'ont généralement pas accès aux documents utilisés dans le cadre des différends, ni le droit d'assister aux réunions des groupes d'experts, ni celui de faire des observations dans de telles réunions. Comme le fait remarquer

Robert F. Housman, de telles lacunes donnent des leçons malheureuses aux pays déjà peu démocratiques et n'enseignent rien aux États démocratiques en matière de relations internationales et de droit au sens large¹⁰.

D. Les pays du triangle résistent aux incursions des législatures dans la conduite des conflits armés et des guerres. Au Canada et au Royaume-Uni, la décision de prendre part à un conflit armé demeure juridiquement une prérogative de l'organe exécutif, même si certaines ouvertures ont été observées ces dernières années quant au rôle du Parlement. Aux États-Unis, la *War Powers Act* a peu d'effet dissuasif à l'égard de présidents déterminés.

VII. Répercussions

Dans ce contexte, le désintérêt presque total des gouvernements nationaux concernant la réforme du paradigme électoral universel – le SMUT – semble aller de soi. Pour entamer une réforme électorale – au Canada en particulier –, il faudrait réfléchir à quelques points intéressants :

1. Nos alliés du triangle continueraient d'utiliser des systèmes électoraux nationaux menant généralement à des majorités qualifiées. Étant donné que le Canada va continuer de prendre part aux pourparlers diplomatiques, militaires et commerciaux avec ses alliés du triangle, et avec une foule d'autres partenaires étrangers, et que seul un nombre restreint de personnes participent à ces pourparlers, il semblerait que les options du Canada soient les suivantes :
 - a. Un type de réforme électorale plus près des résultats non proportionnels que des résultats proportionnels; Ou
 - b. un engagement national à adopter des valeurs autres que la prévisibilité et l'avantage stratégique dans les affaires étrangères, dans le cadre de systèmes électoraux correspondant à ces valeurs; Ou
 - c. l'abandon de l'initiative d'une réforme électorale parce qu'elle s'avère trop problématique, et le maintien du statu quo.
2. Étant donné qu'une architecture institutionnelle est visée – la réforme électorale s'inscrivant dans la structure nationale du pouvoir –, la question d'une réforme institutionnelle élargie se pose. Les réformateurs du système électoral devraient donc se préparer à appliquer leur raisonnement à un horizon élargi de réforme institutionnelle.

¹ Hector Mackenzie, « Delineating the North American Triangle: The Second World War and its Aftermath », *The Round Table*, janvier 2006, 95:383, p. 101-112, à la p. 102.

² Canada, Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales, *Rapport*, p. 182.

³ P. Neary, *Newfoundland in the North Atlantic World, 1929-1949*, Kingston, McGill-Queen's UP., 1988. D. Mackenzie, *Inside the Atlantic Triangle: Canada and the Entrance of Newfoundland into Confederation, 1939-1949*, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

⁴ David Haglund, *The North Atlantic Triangle Revisited: Canadian Grand Strategy at Century's End*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs et Irwin Publishing, 2000.

⁵ Les initiatives de réforme récemment entreprises ou envisagées activement à l'échelle nationale sont les suivantes : au Royaume-Uni, au cours du long interrègne travailliste (1979-1997) et à l'occasion du rapport Jenkins (1998); au Canada, à l'occasion de la Commission Lortie (1992), de diverses consultations (2004-2007) et de l'élection générale de 2015; enfin, aux États-Unis, au cours de l'ère progressiste dans un certain nombre de municipalités.

⁶ Gabriel Scheinmann et Raphael Cohen, « The Not-So-Special Relationship », dans *The American Interest*, 5 juin 2014. <http://www.the-american-interest.com/2014/06/05/the-not-so-special-relationship/>. Voir également États-Unis, Department of State, *Voting Practices in the United Nations 2012*, Report to Congress Submitted Pursuant to Public Laws 101-246 et 108-447, avril 2013. <http://www.state.gov/documents/organization/208072.pdf>.

⁷ Carroll Doherty, *7 Things to Know About Polarization in America*, Pew Research Centre, 12 juin 2014. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/06/12/7-things-to-know-about-polarization-in-america/>.

⁸ Voir une explication de ce phénomène dans O. Kirchheimer, « The Transformation of Western European Party Systems », dans J. Lapalombara et M. Weiner (éd.), *Political Parties and Political Development*, New Jersey, Princeton University Press, p. 177-200 (1966).

⁹ Richard S. Katz et Peter Mair, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics* 1, p. 5-28, 1995.

¹⁰ Robert F. Housman, « Democratizing International Trade Decision-Making », *Cornell International Law Journal*, vol. 27, n° 3, article 9, p. 77-747 (1994).