

Une question d'incitatif : Le dossier de la représentation proportionnelle binominale

Exposé préparé pour le Comité spécial sur la réforme électorale du
Parlement du Canada

Rhys Goldstein,
Toronto, Ontario,
1^{er} septembre 2016

Sommaire

Le Comité devrait aider le Canada à évoluer de manière responsable vers un système de représentation proportionnelle (RP) en recommandant le changement le plus simple permettant d'atteindre cet objectif. La RP peut être mise en place en agrandissant les circonscriptions qui seraient alors représentées par plusieurs députés. Il s'ensuit que la seule modification notable à faire est d'autoriser deux députés à représenter une circonscription deux fois plus étendue. Rien de changé en pratique dans la façon de voter pour les Canadiens. Un bulletin de vote marqué d'un simple « X » fera parfaitement l'affaire. Il demeure aussi possible de continuer à accorder un siège au candidat ayant reçu le plus de voix dans chaque circonscription. Dans ce cas, les sièges restants devraient être attribués de manière compensatoire afin d'assurer une proportionnalité générale. Le système électoral qui présente ces caractéristiques est appelé représentation proportionnelle binominale, ou RPB.

Dans cet exposé, je compare la RPB à d'autres options, en me fondant sur les incitatifs générés pour les partis, pour les candidats et les électeurs. Selon moi, la RPB réduira le vote utile, offrira une protection raisonnable contre la distribution des sièges aux partis régionaux et thématiques, favorisera la participation, diminuera la partisanerie, et permettra d'accroître de façon notable le nombre de femmes siégeant au Parlement. Et surtout, la RPB intensifiera la lutte pour chaque voix, permettant à tous les Canadiens à

travers le pays d'avoir une véritable influence sur la façon dont ils sont gouvernés.

1 Introduction

Pour comprendre l'incidence de la modification du mode de scrutin au Canada, nous ne devons pas seulement nous fonder sur ce qui a été fait dans d'autres pays. On peut aussi beaucoup apprendre des incitatifs que génère chaque système pour les partis, les candidats et les électeurs. Dans la mesure où l'intérêt personnel motive les comportements, les incitatifs inhérents à chaque option détermineront en grande partie l'impact du statu quo ou de la modification du système électoral. Dans cet exposé, je traiterai des avantages probables découlant de l'adoption de la représentation proportionnelle binominale (RPB), et j'expliquerai pourquoi ce régime représente le changement le plus simple à apporter pour rectifier les incitatifs indésirables liés au système majoritaire uninominal à un tour (SMUT), c'est-à-dire notre système actuel.

2 Incitatifs inhérents au SMUT

Beaucoup d'attention est accordée aux résultats biaisés que produit le mode de scrutin actuel au Canada. Toutefois, selon moi, la principale raison pour laquelle il faut mettre le SMUT de côté est le fait que ses incitatifs vont à l'encontre du principe fondamental de la démocratie électorale, et conduiront probablement à des comportements de plus en plus indésirables de la part des partis, des candidats et des électeurs.

2.1 Incitatifs inhérents au SMUT pour les partis

À l'heure actuelle, les partis sont encouragés à procéder à des sondages détaillés, à déterminer quels électeurs n'auront aucun effet sur la répartition finale des sièges, et à ignorer ces électeurs au cours de la campagne. Plus les sondages seront affinés, plus il y aura de Canadiens ignorés par les équipes nationales des campagnes électorales. Nous pouvons également nous attendre à ce que l'information des programmes électoraux soit diffusée progressivement dans les dernières phases de la campagne, au moment où l'on dispose des données de sondage les plus fiables; cela permettra aux partis de choisir les politiques qui ciblent les tranches les plus réduites possible de l'électorat, en vue d'influencer les résultats.

2.2 Incitatifs inhérents au SMUT pour les candidats

À l'heure actuelle, les candidats sont encouragés à entrer en contact avec les électeurs, mais seulement si ceux-ci sont affiliés à l'un des grands partis dans une circonscription contestée. De nombreux candidats savent bien avant l'élection qu'ils ne seront pas élus, ou qu'ils le seront presque certainement. Dans les deux cas, il y a peu à gagner de consacrer du temps et de l'énergie à la campagne. Si les sondages deviennent plus fiables, un pourcentage réduit de candidats sera motivé à rechercher le soutien des électeurs.

2.3 Incitatifs inhérents au SMUT pour les électeurs

Dans des circonscriptions sûres, de nombreux électeurs savent bien, consciemment ou inconsciemment, que leurs opinions comptent peu aux yeux des gens au pouvoir. Par ailleurs, dans les circonscriptions contestées, nombreux sont ceux qui s'aperçoivent que le seul moyen d'attirer l'attention des candidats est de voter de manière stratégique pour un 2^e ou 3^e choix. L'amélioration des sondages aura pour effet d'augmenter le nombre d'électeurs appartenant à la première catégorie, à savoir ceux qui n'ont aucune chance véritable d'influer sur les résultats, ou à la deuxième catégorie, c'est-à-dire ceux qui peuvent avoir une influence, mais pas dans le sens qu'ils le souhaitent vraiment.

2.4 Inciter à la lutte pour chaque voix

Le principe fondamental de la démocratie électorale est que chaque citoyen en âge de voter est en mesure d'influencer la façon dont il est gouverné en votant pour le candidat de son choix. Cela ne fonctionne que lorsque le plus grand nombre possible d'électeurs a la *chance* d'agir sur l'élection ou non d'un candidat. Ce n'est que lorsque chaque électeur a la possibilité d'influer sur les résultats de l'élection que les partis et les candidats sont incités à lutter pour chaque suffrage. Cependant, le système actuel fait que de nombreux Canadiens n'ont essentiellement aucune possibilité d'avoir un effet quelconque, et que les partis sont récompensés pour reconnaître et ignorer ces électeurs. La confiance envers la démocratie canadienne se détériorera si les progrès dans les sondages permettent aux équipes électorales de catégoriser un plus grand nombre de Canadiens comme n'ayant aucune influence sur les gains de sièges.

Le Canada est plus que jamais prêt à remplacer le SMUT à un tour par un mode de scrutin qui favorise la lutte pour chaque voix. Pour ce faire, il est essentiel que le Comité spécial aide le Canada à évoluer de manière responsable vers la RP. Dans un régime proportionnel bien conçu, chaque électeur peut agir sur les résultats de l'élection, en ayant son mot à dire au niveau des pourcentages de suffrages exprimés.

3 Le plus petit changement nécessaire

Alors que le passage à la RP crée les conditions propices à la réalisation de changements majeurs au système électoral canadien et à la forme de gouvernement connexe, il vaut la peine de réfléchir sur les changements qui sont réellement nécessaires. Concentrons-nous maintenant sur les circonscriptions, le scrutin et la formule.

3.1 Circonscriptions

Il est généralement admis que la proportionnalité nécessitera l'agrandissement des circonscriptions qui seront représentées par plusieurs députés. À tous égards, cet énoncé est juste. Alors, quel est le changement le plus petit nécessaire à l'atteinte de la proportionnalité? L'une des options consiste à introduire de grandes régions assorties d'un deuxième niveau de représentation, mais cela requiert des modifications assez importantes du système. Une autre possibilité est d'avoir cinq députés ou plus représentant des circonscriptions cinq fois plus étendues qu'elles ne le sont actuellement. Cela constituerait également une modification majeure du système électoral canadien. Il existe toutefois une autre option où chaque circonscription, deux fois plus grande en moyenne, pourrait être représentée par deux députés.

Le système des circonscriptions à deux députés présente quelques avantages évidents :

- Les Canadiens auraient le choix d'approcher un député ou l'autre, selon la question à traiter.
- Avec seulement deux députés, les Canadiens continueraient d'avoir une bonne influence sur ceux qui les représentent.
- Avec seulement deux députés, au lieu de trois, quatre ou cinq, on évite le risque de chevauchement des efforts sur les mêmes questions locales, en raison du trop grand nombre de députés.

3.2 Scrutin

Il semble qu'au Canada, la RP est considérée comme un système qui nécessiterait plusieurs scrutins complexes avec des classements ou de multiples votes. Il est dommage que cette fausse perception existe. La RP fonctionne parfaitement bien avec un seul bulletin de vote, et il y a de bonnes raisons de conserver intact l'exercice du droit de vote.

Il existe des raisons évidentes pour lesquelles les Canadiens devraient continuer de voter en inscrivant un simple « X »:

- La façon de voter demeurera aussi facile qu'avec le système actuel.
- Les travailleurs électoraux nécessiteront peu ou pas de nouvelles formations.
- Les Canadiens qui adhèrent à un seul parti ne se sentiront pas lésés par l'introduction du nouveau mode de scrutin.

3.3 Formule

Le système actuel fonctionne selon le principe que le candidat qui reçoit le plus de voix dans une circonscription est élu pour la représenter. Cela n'a pas à changer avec un système de représentation proportionnelle binominale. Toutefois, si un siège dans chaque circonscription est attribué au candidat ayant reçu le plus d'appuis à l'échelle locale, le deuxième siège serait accordé d'une manière compensatoire afin d'atteindre une proportionnalité d'ensemble. Avec un scrutin à vote simple, les sièges compensatoires seraient attribués en fonction du pourcentage de vote de chaque candidat dans sa circonscription.

La formule compensatoire mixte présente les avantages suivants:

- Les électeurs conservent un sentiment d'autonomie en cela qu'ils continuent d'élire le candidat le plus apprécié dans la circonscription.
- Le second siège est accordé selon une formule qui tient compte de deux paramètres : la popularité du candidat à l'échelle locale, et l'évaluation de cette popularité par rapport à celle d'autres candidats affiliés au même parti.

3.4 Représentation proportionnelle binominale (RPB)

Le plus petit changement nécessaire est un système de représentation proportionnelle avec deux députés par circonscription, un scrutin à vote simple et une formule qui permet d'élire le candidat le plus apprécié dans chaque circonscription. Et ce système existe. Il a été inventé au Canada, élaboré en détail, et étudié en profondeur dans le contexte canadien à l'aide de simulations informatiques. Il s'agit de l'un des cinq modes de scrutin proposés dans le plébiscite sur la réforme électorale qui aura lieu à l'Île-du-Prince-Édouard à l'automne 2016. Ce système est appelé représentation proportionnelle binominale, ou RPB¹.

¹ La RPB est définie dans un rapport de Sean Graham intitulé « Dual-Member Mixed Proportional: A New Electoral System for Canada », accessible depuis: <https://dmpforcanada.com/>.

Le tableau 1 compare les principales options possibles au Canada, dont la RPB :

Système	Circonscriptions	Vote	Principe
Système majoritaire	Circonscriptions à un député	Un vote	Majoritaire
Vote alternatif	Circonscriptions à un député	Préféren	Majoritaire
Vote unique transférable	Circonscriptions à plusieurs députés	Préféren	Proportionnel
Proportionnelle,	Circonscriptions à un/plusieurs députés,	Préféren	Proportionnel
Représentation proportionnelle	Circonscriptions à un député, régions à	Deux	Proportionnel
Représentation proportionnelle	Circonscriptions à un député, régions à	Deux	Proportionnel
Représentation proportionnelle	Circonscriptions à un député, régions à	Un vote	Proportionnel
Représentation proportionnelle	Circonscriptions à deux députés	Un vote	Proportionnel

Tableau 1. Comparaison des systèmes électoraux en fonction des types de circonscription, des types de scrutin et du principe.

L'option qui ressemble le plus à la RPB est la représentation proportionnelle mixte (RPM), sans liste en place dans l'État allemand de Baden-Württemberg. Ce régime comprend un seul vote, permet d'élire le candidat le plus apprécié à l'échelle locale, et répartit les sièges restants selon un système de compensation. Toutefois, ces sièges compensatoires sont associés à une région englobante, avec l'introduction d'un deuxième niveau de représentants élus². La RPB conserve tous les députés à l'échelle locale.

4 Les avantages de la RPB

Il y a des limites à ce que la réforme électorale peut accomplir. En clair, il est difficile de soutenir qu'un nouveau régime apportera des avantages sur le plan économique ou fera augmenter le taux de participation des électeurs. Mais en supposant que les partis, les candidats et les électeurs sont généralement motivés par leurs intérêts personnels, nous pouvons alors faire des prévisions raisonnables en nous fondant sur les incitatifs que comportent les différents régimes électoraux. De ce point de vue, la RPB devrait apporter un certain nombre d'avantages par rapport au système actuel et aux autres options figurant au tableau 1.

4.1 Vote stratégique

La RPB fera diminuer le vote stratégique. Comme avec la plupart des régimes proportionnels, la RPB réduit les possibilités qu'un électeur décide de favoriser le candidat le mieux placé dans les sondages au détriment de son candidat favori. Mais contrairement à certaines

² Le régime de Baden-Württemberg présente un deuxième inconvénient en ce que le scrutin ne propose qu'un candidat d'importance par parti. Si le Canada adopte la RPM sans liste, la moitié des votes du gagnant devrait être transférée à un candidat secondaire, comme dans le cas de la RPB. Cette amélioration permettrait de favoriser l'élection de femmes, comme cela est expliqué à la section 4.5.

options de la représentation proportionnelle, la RPB évite de créer de nouvelles incitations au vote malhonnête. Plus précisément, elle évite les pièges de la RPM à deux votes et liste fermée ou ouverte, où les citoyens peuvent parfois vouloir augmenter leur impact en donnant leur suffrage à un grand parti dans leur circonscription et à un petit parti dans leur région³.

4.2 Partis régionaux et thématiques

La RPB offrira une protection raisonnable contre la diffusion des sièges aux partis régionaux et thématiques. Le système comporte un seuil de 5 % par circonscription, ce qui fait que tout candidat recevant moins de 5 % des suffrages locaux ne peut se voir attribuer de siège. Ces candidats ont de toute façon peu de chance d'être élus, étant donné que la formule favorise ceux qui obtiennent un pourcentage élevé du vote local. Mais ce seuil agit à titre de protection supplémentaire. Les partis régionaux et thématiques doivent dépasser le seuil de 5 % dans un certain nombre de circonscriptions, faute de quoi les sièges qui leur sont alloués devraient normalement leur être retirés en raison de l'absence d'un candidat admissible. Les sièges perdus par un petit parti en application du seuil de 5 % sont réattribués de façon proportionnelle.

Le vote à un seul tour offre un niveau supplémentaire de sécurité. À la différence de la RPM à liste ouverte ou fermée, la RPB ne permettrait pas à un parti émergent de demander aux Canadiens seulement l'un de leurs deux votes. De même, contrairement aux régimes avec bulletin à vote préférentiel, un premier choix ne pourrait être transféré à un petit parti, car on suppose que le vote devrait vraisemblablement être redistribué à un grand parti classé au deuxième ou troisième rang. Avec la RPB, accorder son appui à un parti régional ou thématique nécessite que l'électeur soit convaincu, ce qui est équitable.

Il est raisonnable qu'un parti recevant un faible pourcentage des suffrages reçoive un nombre moins élevé de sièges que sa part proportionnelle exacte. Mais un parti devrait se voir attribuer assez de sièges pour que sa part de pouvoir monte et descende en fonction des résultats électoraux généraux. Dans une simulation de la RPB que j'ai menée en fusionnant des paires de circonscriptions et en utilisant les données de l'élection fédérale de 2015, un parti ayant reçu 3,4 % des suffrages a pu obtenir 4 sièges, moins que sa part

³ Certaines modalités de la RPB ont été soigneusement conçues pour décourager le vote stratégique. Je recommande fortement que le modèle canadien de RPM à deux votes soit fondé sur le système bavarois, assorti des modifications proposées par Wilfred Day (voir <http://wilfday.blogspot.ca/2016/01/open-list-mixed-member-proportional.html>).

proportionnelle, mais suffisamment pour avoir quelque chose à gagner ou à perdre⁴. Dans les systèmes majoritaires, les décisions prises par les petits partis, autant populaires qu'impopulaires, n'ont aucune récompense ni conséquence. Tous les partis, grands ou petits, ont besoin d'être incités à agir au nom de la population.

4.3 Participation

La RPB favorisera la participation. Comme tous les autres régimes proportionnels, la RPB intensifiera la lutte à l'échelle locale dans les circonscriptions actuellement sûres. Les Canadiens qui reçoivent peu d'attention dans le cadre du système actuel s'engageront davantage en politique suite aux efforts accrus des partis pour gagner leur soutien. Par ailleurs, si on la compare aux systèmes à vote préférentiel ou à vote multiple, le vote unique permis en vertu de la RPB peut encourager les citoyens à s'investir davantage dans leurs choix. Une décision sur le fait de classer le parti A avant le parti B, ou vice versa, peut sembler moins importante que de décider à quel parti donner 100 % de son appui.

4.4 Partisanerie

La RPB réduira la partisanerie. L'élimination des circonscriptions sûres signifie que le moindre avantage devient intéressant pour tous les partis dans toutes les circonscriptions. Nulle part au Canada, les partis se contenteront de nommer un candidat qui ne fait que suivre la ligne du parti, conscients du fait qu'un candidat plus honnête attirerait un plus vaste soutien et ferait augmenter leur part des suffrages. En outre, avec deux députés par circonscription, de nombreux candidats mettraient en avant leur volonté et leur capacité d'évoluer entre les lignes des partis à l'échelon local.

Quand on parle de représentation proportionnelle et de partisanerie, il convient de reconnaître que les listes fermées incitent les candidats à montrer la plus grande loyauté possible à leur parti dans l'espoir de figurer à un rang plus élevé sur la liste. Heureusement qu'au Canada il existe de nombreuses options de régime proportionnel qui exclut les listes fermées, dont la RPB.

4.5 Les femmes

La RPB permettra d'augmenter de manière notable le nombre de femmes élues au Parlement. Cette augmentation pourrait ne pas être satisfaisante après la première ou même la deuxième élection menée dans le cadre de la RPB. Mais sur une période de 10 à 15 ans, on

⁴ Les chiffres concernent le Parti vert du Canada, qui n'est ni un parti régional ni un parti thématique. Simuler les résultats du Parti vert en 2015 avec la RPB donne une bonne idée de l'effet d'un seuil de 5 % sur les petits partis en général.

devrait observer une nette amélioration au niveau de la représentation homme-femme grâce à l'adoption de la RPB.

Deux éléments fondamentaux permettront d'améliorer la représentation féminine : il faudra d'abord modifier la structure du scrutin de manière à ce que chaque parti puisse nommer plus d'un candidat. Ensuite, le système électoral devra être changé en une forme de représentation proportionnelle permettant que le faible avantage que peut procurer à un parti l'inclusion d'une candidate féminine apporte de la valeur au parti dans toutes les circonscriptions au Canada. En donnant aux partis, a) la possibilité d'afficher un meilleur équilibre homme-femme au niveau des circonscriptions, et b) en leur fournissant un incitatif modeste, mais généralisé pour le faire, la réforme électorale pourrait avoir un effet positif important à long terme sur le nombre de femmes siégeant à la Chambre des communes.

Il faut toutefois souligner que les régimes proportionnels avec bulletin de vote à plusieurs candidats comportent des possibilités et des défis différents pour les femmes. Avec la RPB, un aspirant candidat d'un sexe ou d'un autre lutte au départ pour un poste secondaire sur le bulletin. Toutes choses étant égales par ailleurs, un candidat de sexe autre que celui des candidats de premier choix plus expérimentés aura un avantage dans la course au deuxième choix, car il y a un léger incitatif pour chaque parti à afficher une diversité des sexes dans les écriteaux et les dépliants de campagne. Au cours des premières élections, la plupart des candidats de premier choix seraient des hommes, de sorte que les femmes seraient favorisées pour les candidatures de deuxième choix. L'avantage post-réforme donné aux femmes sur les hommes lors des premières candidatures est inhérent au système. Il n'est pas nécessaire ni conseillé de procéder à une discrimination positive.

Alors que les femmes gagneraient au départ plus facilement les candidatures de deuxième choix que les hommes, la plupart devraient progresser vers une position de tête avant d'être élues. Cela est équitable, car aucun titulaire ne devrait perdre sa candidature uniquement en raison de son sexe. Sur une période de 10 à 15 ans, de nombreux titulaires auraient pris leur retraite ou auraient été défaits. Ayant acquis une reconnaissance à l'échelle locale, les candidats de deuxième choix – dont la majorité serait des femmes – seraient bien placés pour se hisser aux positions de tête vacantes. En fournissant un incitatif à court terme aux partis pour nommer un plus grand nombre de femmes, la RPB conduira à une augmentation à long terme du nombre de femmes députées.

5 Conclusion

Les partis, les candidats et les électeurs agissent généralement en fonction de leurs intérêts personnels. Cela n'est pas une critique, mais plutôt une constatation quant au fait que le comportement souhaité suivra l'adoption d'un système offrant les bons incitatifs. Au-delà de toute considération, le Canada devrait mettre en place un système électoral qui favorise la lutte pour chaque voix. Cela réduit déjà le choix parmi les différentes formes de représentation proportionnelle, et la RPB se présente comme la solution qui nécessite le moins de changement. L'adoption de la représentation proportionnelle binominale procurera un certain nombre d'avantages, notamment, et non le moindre, le passage à long terme vers un meilleur équilibre homme-femme à la Chambre des communes. Je demande aux membres du Comité de mettre leurs connaissances acquises au service de l'électorat canadien, et de profiter de l'occasion qui s'offre à eux de moderniser la démocratie canadienne.