

Mémoire à l'intention du Comité spécial sur la réforme électorale
Laura Conroy, le 7 octobre 2016

INTRODUCTION

Dans les pages suivantes, je présente ma vision d'un Canada démocratique. Aux membres du Comité spécial sur la réforme électorale : je vous invite à rêver grand à l'occasion du 150^e anniversaire de notre ingénieuse fédération et à recommander les vastes réformes ambitieuses qui moderniseront nos institutions politiques.

Ces propositions visent à démocratiser et à parfaire les aspects de nos institutions actuelles en optant pour un fédéralisme novateur et coopératif et en instituant un bicaméralisme généralisé. La représentation locale est repensée en profondeur, et des moyens sont mis en place pour concrétiser le souhait apparent de la population de voter directement pour leadership programmatique et d'exprimer son désaccord. Ces propositions visent également à créer un système intuitif et facile à utiliser pour les électeurs, un système qui améliore grandement l'égalité et l'efficacité de chaque vote, tout en permettant de compiler les votes de façon à réduire les distorsions et à accroître la diversité, la qualité et la légitimité de la représentation. Les principes opposés en matière de représentation, comme les exigences de circonscription mutuellement exclusives d'une représentation locale et proportionnelle, sont résolus par un appel intuitif à notre seconde chambre, plutôt que par l'instauration de complexités indues, comme c'est le cas de certaines solutions de rechange, notamment le système mixte proportionnel. Le résultat est un système qui offre le pluralisme sans l'obstructionnisme, la recherche de consensus sans les coalitions, ainsi qu'une reddition de comptes et des résultats de politiques améliorés au sein de notre gouvernance.

À première vue, il peut paraître très ambitieux de proposer un changement constitutionnel. Pourtant, comme Marc Mayrand l'a récemment suggéré, « des changements à la *Loi électorale du Canada* doivent refléter un vaste consensus ». Le seuil d'appui politique, et non procédural, n'est pas nécessairement plus élevé pour un changement constitutionnel que pour des recommandations plus modestes. La présente proposition comporte également des mesures incitatives pour encourager l'appui des provinces et des territoires et elle est précisément conçue pour favoriser la simplicité et l'intuitivité qui peuvent l'aider à gagner le soutien populaire.

APERÇU DES PROPOSITIONS

PARLEMENT PLURIEL	
Proposition : démocratiser et diversifier la représentation au sein de nos institutions actuelles	
Le Sénat de la sagesse Expert et partisan : politiciens de carrières ayant une vision et de l'expérience Élu à la proportionnelle Représentation par programme Peut former le gouvernement	La Chambre des communes de la collaboration Non titulaire et non partisan : Canadiens ordinaires au sein d'équipes intergouvernementales Élu localement Représentation par circonscription Demande des comptes au gouvernement
Le bon gouvernement Gouvernement à parti unique efficace Responsable devant une Chambre des communes indépendante Élu sur le même bulletin que le Sénat	La représentation régionale Représentation régionale améliorée Voix prépondérante du Parlement fédéral accordée aux gouvernements provinciaux Maintien de la formule actuelle (Sénat), si désiré

ÉLECTIONS INTÉGRÉES

Proposition : coordonner les élections entre compétences pour permettre aux citoyens de voter au même endroit, le même jour et de la même manière

Journée d'élection nationale

Toutes les élections, qu'elles soient fédérales, provinciales ou locales/municipales, ont lieu à la même date

Attire l'attention nationale sur les élections mêmes dans les plus petits territoires

Cycles électoraux fixes prévisibles

Même bureau de vote

Pour tout électeur, l'emplacement du bureau de vote sera le même pour les élections à tous échelons

Fini les élections partielles irrégulières

Aucun redécoupage nécessaire

Scrutin universel

Bulletin simple, mais élaboré

Les électeurs classent les candidats selon leur préférence

Peut être utilisé de la même façon par tous les modes de scrutin

Peut inclure les options d'ajout de candidats ou de « trouble-fête » et de refus du bulletin

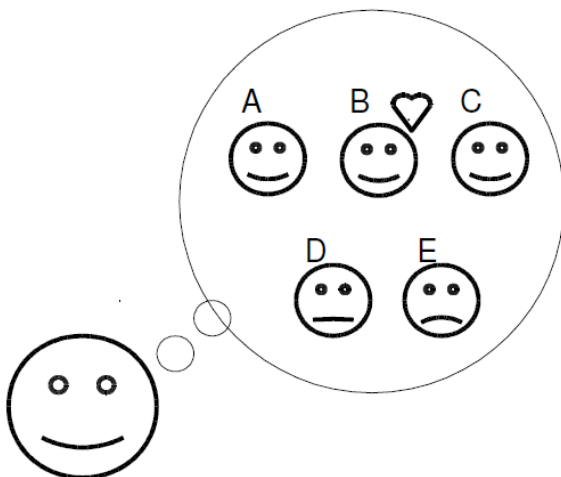
Participation des provinces, des territoires et des nations autochtones

Cette proposition peut être mise en place avec l'entière ou une minime collaboration des autres échelons, selon leur niveau d'intérêt

Dans les deux cas, tous les échelons conservent l'entière indépendance de leurs commissions électorales

SCRUTIN D'APPROBATION ORDINAL

Proposition : mettre en place un mode de scrutin souple qui est facile à utiliser et difficile à déjouer



SCRUTIN UNIVERSEL	
CLASSEZ LES CANDIDATS PAR ORDRE DE PRÉFÉRENCE	
2	A
1	B
3	C
	D
	E

COURSES INTUITIVES			
Égalité des voix	Préférez par le plus grand nombre	Approuvé par le plus grand nombre	Gagnant d'un scrutin de ballottage
Les votes comptent de façon égale dans les élections générales d'entités proportionnelles. Les votes perdus sont réduits au minimum.	Dans une élection uninominale d'un petit groupe, le candidat préféré obtient le plus de premiers choix.	Dans une élection uninominale d'un petit groupe, le candidat le plus approuvé obtient le plus d'approbations.	Dans une élection uninominale d'un petit groupe, le candidat qui obtient un appui de la majorité après plusieurs scrutins de ballottage.

LÉGITIMITÉ DES RÉSULTATS		
Élire un seul gagnant : LE GOUVERNEMENT	Élire une entité proportionnelle : LE SÉNAT	Élire un petit groupe : LES COMMUNES
Les résultats des trois courses sont annoncés pour déterminer le ou les partis qui sont préférés et approuvés par le plus grand nombre, ainsi que le gagnant d'un scrutin de ballottage. Le parti qui remporte le plus de courses forme le gouvernement. Dans les rares cas d'égalité des voix, il revient au Sénat de déterminer le parti qui formera le gouvernement.	Les partis se partageront les votes au Sénat dans la même proportion que le nombre de premiers choix obtenus, pourvu qu'ils aient atteint le seuil d'appui minimal de 6 % (tel que recommandé par la Commission du droit du Canada dans son rapport sur la réforme électorale). Pour réduire le nombre de votes perdus, tout électeur préférant un parti sans chance de l'emporter verra son vote transféré selon ses préférences.	Les électeurs élisent des équipes de candidats locaux pour les représenter à l'échelon fédéral, provincial et local. Le processus de sélection se fait par une liste ordonnée des mêmes candidats que ceux des courses intuitives pour l'élection du gouvernement. Dans ce cas, cependant, un candidat n'a besoin de remporter qu'une seule course pour être élu. L'égalité des voix est permise, et les deuxièmes choix sont inclus, au besoin, pour compléter le groupe des représentants.

ATTEINTE DES OBJECTIFS PRÉVUS DANS LE MANDAT DU COMITÉ

DES VOTES PLUS ÉGALITAIRES ET EFFICACES

Les élections par circonscription unique permettent un scrutin direct, tout en réduisant les obstacles pour les nouveaux participants, et éliminent la disproportionnalité, la surreprésentation des comtés girouettes et l'exagération des différences régionales.

Des bulletins de vote expressifs et le recours simultané à plusieurs méthodes de sélection réduisent les distorsions du public souvent causées par le panachage, la propagande électorale, les défauts de sélection et le vote stratégique.

UNE PLUS GRANDE PARTICIPATION ET UNE MEILLEURE MOBILISATION

Élections simplifiées : Le moment, l'endroit et la manière de voter sont uniformisés à tous les échelons de gouvernement, rendant ainsi les élections plus accessibles à une foule de groupes de personnes qui ne votent habituellement pas. La participation des électeurs augmente sans effort particulier, puisque les élections concernent un plus grand nombre d'institutions, mais que le nombre d'élections dans une période donnée demeure à peu près inchangé par rapport à notre système actuel.

Journée nationale d'élection : la tenue d'une telle journée réduit les conflits d'horaire pour les électeurs qui travaillent et facilite l'adoption d'habitudes de vote en permettant une meilleure planification des ménages, la création d'une culture civique et une plus grande attention médiatique nationale qui favorise une meilleure sensibilisation du public et le dialogue en périodes électorales.

Diminution de l'apathie : Le découpage direct, les méthodes de sélection intuitives, le plus grand choix pour les électeurs, la tenue d'élections compétitives dans toutes les régions, l'efficacité accrue des votes et la quasi-élimination des votes perdus sont tous susceptibles de réduire l'apathie et d'accroître la participation en rehaussant la confiance du public envers le processus électoral, ainsi que l'intégrité et la légitimité des résultats électoraux.

Inclusion : Le roulement élevé des nouveaux représentants locaux, ainsi que l'accès et la possibilité accrues pour les membres des groupes sous-représentés de servir directement en politique viendront élargir le réseau social de la mobilisation politique, ce qui encouragera une participation accrue. Plus particulièrement, la participation politique des jeunes, des aidants naturels et des résidents de régions éloignées peu peuplées est facilitée par la structure d'équipe de la représentation locale. L'inclusion des personnes jeunes, mobiles, inexpérimentées et sous-représentées pour toute autre raison est d'autant plus facilitée par la diminution des obstacles à la formation de nouveaux partis qui peuvent représenter leurs intérêts. Ces électeurs potentiels tireront particulièrement profit de la couverture médiatique nationale et du mode de scrutin uniformisé pour toutes les élections tenues, peu importe la région ou l'échelon de gouvernement.

QUALITÉ ET DIVERSITÉ ACCRUES DE LA REPRÉSENTATION

Les représentants élus sont davantage responsables devant la population en raison de l'indépendance accrue de la surveillance parlementaire, du plus grand choix de candidats et de la plus grande compétition lors des élections, ainsi que de l'utilisation de bulletins de vote qui permettent l'expression de son degré d'approbation et de son droit de refus. Les représentants locaux sont également plus responsables des résultats de la politique publique, puisqu'ils fonctionnent simultanément aux échelons local, régional et fédéral. La sélection d'un gouvernement unipartite préserve la reddition de compte et l'efficacité de l'exécutif.

Les gouvernements unipartites directement élus par consensus plutôt que par une fausse majorité récompensent les appels généraux et les accommodements sans avoir besoin de coalitions et d'un recours exagéré aux partis marginaux qui parfois découlent d'eux. Les stratégies partisanes sont éliminées des votes de confiance. La possibilité accrue d'élaborer de nouvelles idées, de nouveaux mouvements et de nouveaux partis viendra probablement améliorer la situation et accroître la coopération entre les gouvernements. Le pluralisme est obtenu sans obstructionnisme en utilisant la voix prépondérante.

Une représentation plus inclusive est assurée puisqu'un roulement accru et une meilleure accessibilité aux élections permettent une plus vaste représentation en incluant plus de Canadiens dans le processus. Les circonscriptions uniques permettent de veiller à ce que les Canadiens de toutes les régions du pays soient également sollicités par ceux qui souhaitent être élus. La représentation locale par équipe facilite la représentation des circonscriptions qui sont diversifiées, peu peuplées ou éloignées. Le recours à des équipes permet également d'améliorer l'équilibre travail-famille des représentants locaux, donc d'améliorer la qualité de leur travail, tout en réduisant de beaucoup les obstacles à la participation auxquels se butent actuellement les femmes, les aidants naturels et les jeunes.

Les conflits d'intérêts systémiques sont réduits en assurant l'indépendance de la surveillance, la distinction entre représentation par programme et représentation par circonscription, la création de bureaux locaux de nouveaux candidats et l'adoption d'un salaire moyen pour les parlementaires.

Enfin, les Canadiens jouissent d'une forme de représentation plus diversifiée, notamment une représentation régionale efficace, une représentation réellement proportionnelle, une représentation par programme, une représentation directe et descriptive lors des assemblées civiles, ainsi qu'une représentation locale et par circonscription accrue.

QUELQUES DÉTAILS SUR LA MISE EN ŒUVRE

COOPÉRATION

La présente proposition est conçue pour s'adapter aux divers degrés d'intérêts et de coopération des autres échelons de gouvernement. Cependant, pour souci de concision, une entière coopération est présumée dans les détails qui suivent.

En présence d'une entière coopération, tous les échelons de gouvernement se coordonneront pour planifier les élections, choisir l'emplacement des bureaux de vote et utiliser le bulletin de vote universel. Les parlements provinciaux et territoriaux réinstaureront une seconde chambre. L'élection des gouvernements et sénats provinciaux et territoriaux se fera de façon généralisée, comme l'élection du gouvernement et du sénat fédéraux. Des équipes de représentants locaux seront élues dans les circonscriptions locales pour servir à la fois aux communes régionales et fédérales.

COÛT

La présente proposition vise à assurer une plus vaste représentation, tout en maintenant ou en réduisant le coût financier global de nos institutions politiques. Cela sera possible de plusieurs façons, notamment par l'administration coopérative et prévisible des élections, ainsi que la recommandation de verser aux députés un salaire comparable en fonction d'une certaine moyenne sur leur territoire. Cette dernière mesure permet non seulement de bien gérer les coûts pour les contribuables, mais aussi d'améliorer la qualité de la représentation de deux façons : d'abord, en offrant au représentant et à ses électeurs une expérience plus similaire, ce qui renforcera leur lien; puis, en réduisant le biais de sélection indésirable d'éventuels candidats intéressés par le gain personnel. Pour les estimations de la masse salariale qui suivent, j'utilise les chiffres de Statistique Canada concernant le revenu familial médian. Dans l'hypothèse où le gouvernement fédéral est responsable des salaires des représentants locaux, jusqu'à concurrence de trois fois le nombre de délégués fédéraux attribués à chaque région, j'estime que, selon mon modèle, la masse salariale fédérale annuelle des représentants (représentants locaux et sénateurs) sera d'au plus 55 644 600 \$, soit une réduction de plus de 20 % par rapport à l'actuelle masse salariale des députés et des sénateurs. Comme ce montant repose sur un scénario qui ne nécessite aucun redécoupage, la liste des représentants locaux à l'échelle nationale peut être surgonflée à un total de

~1500 représentants. Comparativement, le nombre total actuel de représentants locaux au Canada (députés fédéraux et provinciaux) est de 1 087 représentants. Puisque le redécoupage est facultatif pour chaque région, le nombre total de représentants locaux à l'échelle nationale pourrait être réduit à ~800, soit un nombre plus modéré. L'aide fédérale versée pour les salaires des représentants locaux pourrait, dans ce scénario, représenter une réduction substantielle des coûts actuels, tout en compensant tout de même ce qu'il en coûte aux régions pour instaurer une seconde chambre. En outre, bien que le nombre de représentants locaux soit plus élevé, le nombre de bureaux de circonscription est réduit en combinant le bureau régional et le bureau fédéral. Ce modèle permet donc une réduction supplémentaire des coûts pour les contribuables par rapport aux quelque 120 millions de dollars dépensés annuellement à l'échelon fédéral seulement pour offrir ce service essentiel.

CYCLE ÉLECTORAL

AN 1 : ÉLECTIONS FÉDÉRALES	Élire le Sénat et le gouvernement <i>Choix des partis fédéraux</i>
AN 2 : ÉLECTIONS LOCALES	Élire les représentants locaux* <i>Choix des candidats locaux</i>
AN 3 : ÉLECTIONS RÉGIONALES	Élire les sénats et gouvernements provinciaux ou territoriaux <i>Choix des partis régionaux</i>
AN 4 : ÉLECTIONS LOCALES	Élire les administrations municipales* <i>Choix des dirigeants municipaux</i>

Élections partielles : Si un représentant quitte son siège avant la fin de son mandat, une nomination intérimaire sera faite par une assemblée civile composée de membres choisis au hasard dans la circonscription représentée. Une élection partielle pour la circonscription concernée sera tenue à la journée nationale d'élection suivante.

*Le roulement dans les bureaux municipaux et locaux est compensé pour améliorer la stabilité de la gouvernance et contrebalance l'inexpérience des nouveaux représentants locaux.

BULLETINS

Le bulletin de vote ordinal peut être utilisé par les échelons de gouvernement qui coopèrent, comme les municipalités, pour les élections menées selon le scrutin avec report automatique des voix, le vote unique transférable, le scrutin majoritaire uninominal à un tour, le vote d'approbation, le vote réellement proportionnel et beaucoup d'autres systèmes.

Je recommande un mode de scrutin pour trois types d'élections : 1) élection d'une entité proportionnelle, comme le Sénat; 2) élection d'un seul gagnant, comme le gouvernement; et 3) élections pour choisir de petits groupes, comme des équipes de représentants locaux.

Tous les systèmes proposés utilisent le même bulletin de vote et reposent sur les mêmes principes intuitifs, qui consistent à compter les votes également et à choisir le candidat préféré par le plus grand nombre, le candidat approuvé par le plus grand nombre et le gagnant « majoritaire ».

FORMULES DE SÉLECTION

Au moment de choisir un seul gagnant ou un petit groupe de gagnants, il faut un certain degré de complexité pour regrouper avec précision les opinions individuelles. Pour ce faire, je recommande

l'utilisation combinée de plusieurs méthodes de sélection intuitives débouchant sur le consensus nécessaire pour déterminer les candidats ou partis gagnants.

Voici quelques avantages d'utiliser plusieurs méthodes de sélection au lieu d'une seule méthode complexe :

- Les résultats d'élection découlent de courses simples et intuitives auxquelles les électeurs ordinaires peuvent participer, ce qui leur permet de voir l'utilité de leur vote et vient légitimer les résultats.
- Le vote stratégique est découragé puisqu'il ne s'applique probablement pas à toutes les méthodes. Selon une étude de modélisation du regret bayésien au sein des systèmes de vote, la réduction du vote stratégique entraîne une traduction plus fidèle des intentions des électeurs en résultats.
- Le système proposé est aussi moins sensible aux distorsions formelles qui minent les approches à méthode unique, comme le panachage, la propagande électorale (p. ex. le clonage) et les défauts de sélection (élire un candidat qui personne ne veut), puisque ces distorsions sont moins susceptibles de se produire en présence de plus d'une méthode.

Les trois méthodes de sélection utilisées pour élire un seul gagnant ou un petit groupe de gagnants sont :

- la sélection du candidat préféré par le plus grand nombre (obtient le plus de premiers choix);
- la sélection du candidat approuvé par le plus grand nombre (obtient le plus de choix);
- la sélection du gagnant d'un scrutin de ballottage tenu selon la méthode de Hare (obtention d'une « majorité » après l'élimination progressive des candidats peu performants et répartition des votes correspondants).

Le Sénat et le gouvernement sont élus sur le même bulletin.

Le Sénat est élu proportionnellement. Un seuil relativement élevé de 6 % est recommandé, lequel sera compensé par le transfert de l'appui des électeurs lorsque leur premier choix n'atteint pas ce seuil. Un gouvernement unipartite est élu directement et après consensus selon les trois méthodes susmentionnées.

Si on le souhaite, il est également possible de choisir une opposition officielle.

La représentation locale est repensée en tant qu'équipes de Canadiens ordinaires non partisans et non titulaires, élus par divers moyens et coopérant verticalement entre les échelons afin d'améliorer les résultats de la politique publique et assurer une représentation par circonscription de grande qualité. Les représentants locaux sont élus selon les mêmes méthodes ayant servi à élire le gouvernement, appliquées de façon ordonnée et cumulative pour choisir un petit groupe de 2 à 4 gagnants dans chaque circonscription.

CIRCONSCRIPTIONS, MAGNITUDE DES CIRCONSCRIPTIONS, RÉPARTITION DES SIÈGES, POIDS DES VOTES

Les limites de comtés n'ont pas à être changées pour mettre en œuvre la présente proposition. Toutes les élections sont générales (dans une seule circonscription).

La circonscription fédérale est le pays. Les circonscriptions régionales sont chacune des provinces et chacun des territoires. Les circonscriptions locales peuvent correspondre aux comtés actuels des assemblées provinciales et territoriales.

Le nombre et les limites des circonscriptions locales sont déterminés par chaque région et peuvent être modifiés en tout temps sans perturber l'arrangement fédéral.

La magnitude des circonscriptions (le nombre de représentants élus dans chaque circonscription) est souple et peut être déterminée selon chaque circonscription en fonction des besoins de la région et de la

répartition de sa population. La magnitude recommandée est de 2 à 4 représentants élus dans chaque circonscription locale.

Les représentants locaux au sein d'une région déterminent qui parmi eux sera délégué pour occuper les sièges fédéraux, régionaux et locaux. Les sièges locaux peuvent être, au choix, des bureaux de circonscription, des assemblées municipales ou des parlements locaux. Les équipes de représentants locaux sont encouragées à alterner les sièges tout au long de leur mandat et à se réunir en caucus régulièrement dans le cadre de groupes régionaux, infrarégionaux ou locaux.

Tous les représentants locaux au sein d'une région détiennent un vote égal.

Tous les représentants locaux, peu importe le siège qu'ils occupent, ont le droit de voter à la Chambre des communes fédérale et à leur Chambre des communes régionale.

Le nombre de sièges et le poids des votes exprimés au sein de la Chambre des communes fédérale sont ajustés proportionnellement à la population de chaque région.

L'attribution des sièges du Sénat se fait directement et repose sur l'atteinte des seuils d'appui. Dans le cas du Sénat et de la Chambre des communes, le nombre de sièges des régions et des partis correspond approximativement au poids des votes, mais il ne s'agit pas d'une corrélation exacte.

AUTRES RECOMMANDATIONS ET DÉTAILS

De plus amples détails sur les estimations, les données probantes et la mise en œuvre des présentes propositions sont disponibles auprès de l'auteure sur demande. Des détails sont également disponibles pour des variantes de ce système, y compris des scénarios offrant divers degrés de participation régionale, ainsi que pour des modèles qui comportent les éléments supplémentaires suivants :

- le vote obligatoire des représentants au Parlement;
- le vote anonyme vérifiable par de simples mécanismes de vérification;
- le recours à des options d'ajout de candidats ou de « trouble-fête » ou de refus du bulletin sur le bulletin universel;
- l'élargissement des options de vote par le vote électronique, y compris le vote continu et direct;
- les processus primaires locaux, les parlements locaux, le financement de campagne et la réforme;
- la démocratisation du lobbying et la représentation des communautés géographiquement dispersées;
- l'élargissement du droit de vote aux mineurs grâce au système de vote Demeny, ainsi qu'à tous les résidents d'un territoire, conformément au principe de la primauté du droit;
- les processus d'amendement constitutionnel, y compris un examen périodique et d'autres moyens d'enchâssement qui ne contreviennent pas au principe du gouvernement par la majorité;
- l'utilisation des assemblées civiles, en particulier pour démocratiser et moderniser l'institution de la Couronne : améliorer la représentation régionale; assurer la surveillance indépendante des nominations, des approvisionnements et de la procédure parlementaire; rétablir la suprématie de la constitution sur la convention, ce qui nous protège de l'autoritarisme.