

Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme électorale

par Jim Bell

Sommaire

La question principale à laquelle le Comité spécial sur la réforme électorale doit répondre consiste à choisir entre un mode de scrutin à représentation proportionnelle mixte (RPM) et un mode de scrutin à vote unique transférable (VUT). Bien que la RPM soit le système électoral le plus populaire et le plus souvent recommandé, le VUT est probablement le plus approprié pour le Canada.

Présentation

L'élection de 2015 aura été la dernière à se faire selon le système uninominal majoritaire à un tour, et nous devons présenter un nouveau système électoral à la Chambre d'ici le printemps 2017. Le système doit raisonnablement satisfaire à cinq principes : efficacité et légitimité, participation des électeurs, accessibilité et inclusion, intégrité et représentation locale. La seule famille de systèmes électoraux qui satisfait à l'ensemble de ces critères est la représentation proportionnelle. Parmi les trois types principaux de modes de scrutin de cette famille – scrutin de liste, VUT et RPM –, le scrutin de liste ne répond pas au critère de « représentation locale », parce qu'il transforme le pays ou chacune des provinces en une immense circonscription.

La question à laquelle le Comité spécial doit répondre se pose donc comme suit : « Le Canada doit-il adopter la représentation proportionnelle mixte ou le mode de scrutin à vote unique transférable? » Quel choix joyeux. Lorsqu'on a posé la question aux experts en systèmes électoraux, ils ont indiqué que deux systèmes électoraux étaient de loin supérieurs aux autres : la RPM et le VUT (Farrell & Pettitt).

J'ai suivi toutes les séances télévisées du Comité spécial (bien que je n'aie pas suivi toutes les périodes de questions en table ronde dans les six derniers épisodes). Je vous félicite pour la collégialité de vos travaux et votre dévouement durant certaines longues journées. Je laisse aussi à votre imagination la pléthore de sujets que le Comité spécial n'a pas besoin d'examiner pour l'instant.

VUT ou RPM? Le système RPM est définitivement celui qui a le vent dans les voiles et le gagnant le plus probable. La plupart des pays qui ont adopté la représentation proportionnelle utilisent une variante de la RPM, tandis que l'Irlande, Malte et le Sénat australien ont choisi le VUT (bien que plusieurs paliers de gouvernement inférieurs aient recours au VUT). Au Canada, toutes les commissions sur la réforme électorale, à une exception près, ont recommandé une forme ou une autre de la RPM. Pourtant, bien que la RPM soit le plus populaire, ce n'est pas le meilleur.

La RPM est souvent recommandée non pas parce qu'elle représente le meilleur choix, mais parce que c'est un choix confortable et, peut-être, le plus facile à faire accepter. La moitié du scrutin à deux voix fonctionne exactement comme le système avec lequel les Canadiens sont familiers, et ils seraient donc plus susceptibles de l'accepter. Par exemple, l'ancien chef du Nouveau parti démocratique (NPD), Ed Broadbent (Réunion n° 17; le site Web du ERRE et la liste de ses réunions sont disponibles sous

<http://www.parl.gc.ca/Committees/fr/ERRE>) dit préférer la RPM, comme le recommande le NPD, en partie parce qu'il est un conservateur au plan institutionnel, qui souhaite que les choses évoluent lentement, et qu'il croit que la plupart des Canadiens sont d'accord avec lui. Dans un scrutin selon le mode RPM, vous votez deux fois : une première fois selon le mode uninominal majoritaire, comme vous l'avez toujours fait, et une seconde, qui est une forme de vote pour un parti. La prétention implicite est celle que les Canadiens ne sont pas en mesure de comprendre la complexité du scrutin à VUT. Les Canadiens peuvent faire une marque vis-à-vis un nom sur un bulletin de vote, mais ne sont pas capables de classer les candidats, 1, 2, 3, 4 et 5. Cela soulève la question du degré d'incompétence des Canadiens. Je ne prétends pas être en mesure de répondre à cette question. En Écosse, où la population doit composer avec quatre modes de scrutin différents, les gens affirment que le VUT est facile à utiliser, et le faible pourcentage de bulletins gâchés semble indiquer que les Écossais peuvent non seulement utiliser le VUT, mais aussi les trois autres systèmes en vigueur (Réunion n° 20, Pitcaithly et O'Neil). On pourrait également ajouter que sur un bulletin de vote VUT, l'électeur peut tout simplement inscrire « 1 » vis-à-vis le candidat de son choix et ne rien indiquer d'autre. On peut également ajouter que la deuxième partie de plusieurs bulletins de vote RPM est tout aussi compliquée que n'importe quel bulletin VUT.

Certaines personnes, cependant, disent que le bulletin de vote VUT est trop long. Par exemple, si une circonscription moyenne compte cinq postes de députés et que cinq partis présentent des candidats, il y aura 25 noms sur le bulletin, un nombre écrasant. En réalité, aucun parti ne présentera cinq candidats pour cinq postes, parce que le parti sait bien que dans un système proportionnel, il n'a pour ainsi dire aucune chance de remporter tous les sièges. Un nombre excessif de candidats ne servirait qu'à diluer le vote accordé au parti. Les partis calculeront donc le nombre de sièges qu'ils considèrent avoir une chance de gagner et présenteront ce nombre de candidats. Dans ces conditions, il y aurait entre 12 et 15 noms sur le bulletin, dans l'exemple donné plus haut.

Les partisans de la RPM mentionnent souvent que la prestigieuse Commission du droit du Canada (2004) avait recommandé la RPM, mais la RPM avait alors été choisie non pas parce qu'elle se rapprochait le plus de l'idéal, mais parce qu'elle représentait la solution la plus mitoyenne. Comme l'a dit l'ancienne présidente de la Commission, Nathalie Des Rosiers (Réunion n° 14), la Commission tentait d'être modérée et a fait une recommandation que les Canadiens seraient susceptibles d'accepter parce qu'elle ne représentait pas un changement trop important.

Un autre aspect qui fait la popularité de la RPM est la représentation locale. Selon la RPM, la moitié du bulletin de vote vous permet de voter pour un candidat qui représentera votre circonscription locale, exactement comme c'est le cas dans le scrutin majoritaire uninominal. Deux arguments sont avancés en faveur de cet état de choses, et ils sont habituellement combinés. Le premier, c'est une bonne chose. Le deuxième, c'est que les Canadiens sont habitués à ce système et ne sont pas en mesure de s'adapter à une autre forme de représentation. À titre d'exemple de cette deuxième prétention, le professeur Henry Milner (Réunion n° 10) préfère une forme de RPM parce que, dit-il, les Canadiens sont habitués d'avoir une personne qui les représente, et la RPM permet cela, tout en assurant aussi une représentation équitable. Notez, ici encore, que l'argument n'est pas que la RPM représente le meilleur système, mais que l'élément uninominal majoritaire est familier.

La représentation « locale » est en grande partie un mythe. Qu'entendons-nous par représentation « locale »? En général, nous entendons « exactement ce que nous avons en ce moment ». Pour être plus spécifique, voici ce que nous avons actuellement sur l'île de Vancouver.

<i>Député</i>	<i>Parti</i>	<i>Circonscription</i>	<i>Bureau de circonscription</i>
Elizabeth May	Parti Vert	Saanich-Gulf Islands	Sidney
Murray Rankin	NPD	Victoria	Victoria
Rachel Blaney	NPD	North Island-Powel River	Campbell River
Randal Garrison	NPD	Esquimalt-Saanich-Sooke	Victoria
Gord Johns	NPD	Courtney-Alberni	Parksville
Sheila Malcolmson	NPD	Nanaimo-Ladysmith	Nanaimo
Alistair MacGregor	NPD	Cowichan-Malahat-Langford	Duncan

Seuls les deux députés de Victoria sont, de façon raisonnable, « locaux ». Bien qu'Elizabeth May ait son bureau à Saanich, plusieurs électeurs intéressés sont répartis un peu partout dans les îles. Rachel Blaney a son bureau sur l'île de Vancouver et a des électeurs sur le continent. Gord Johns vit à Port Alberni, a son bureau au-delà des montagnes à Parksville, mais doit quand même se trouver dans la vallée de Comox. Sheila Malcolmson est un cas particulier : elle n'a aucune difficulté à représenter Nanaimo, où elle a un bureau, mais elle vient d'une culture différente, celle de l'île Gabriola, et a consacré sa carrière principalement aux enjeux des îles Gulf. Enfin, le pauvre Alistair MacGregor a son bureau à Duncan mais représente des citoyens de Langford; les deux régions sont séparées par la Malahat, la route la plus redoutée de l'île.

Tout comme il est faux de prétendre que le scrutin uninominal majoritaire et la RPM nous offrent une « véritable » représentation locale, il est erroné de prétendre que le VUT ne le fait pas. Pour poursuivre avec l'exemple ci-dessus, si les sept circonscriptions étaient combinées en une seule grande circonscription avec sept postes de députés, ceux-ci se répartiraient probablement « de façon aléatoire » comme suit : deux ou trois de la région de Victoria, peut-être un de la vallée de Cowichan, un ou deux du centre de l'île, un du nord de l'île ou de Powell River et peut-être une des îles. Si cela ne se fait pas naturellement, les partis s'assureraient que cela se produise. Ils savent que lorsque les électeurs classent les candidats, l'aspect local est important. Dans un scrutin sous le mode VUT, les partis s'assurent d'avoir une bonne distribution géographique des candidats.

Dans les faits, le VUT offre en quelque sorte une meilleure représentation locale que la RPM. Pour continuer avec notre exemple de la C.-B., le VUT donne sept représentants à l'île de Vancouver, avec probablement un député aussi rapproché que ce que permet le scrutin uninominal majoritaire. Au premier abord, la RPM semble nous donner de meilleures garanties d'avoir un candidat du voisinage, mais dans ce mode de scrutin, la taille de la circonscription augmente de 40-60 % afin d'accommoder la liste ou les députés régionaux, de sorte qu'il semble discutable de croire que votre député soit plus près de vous que sous le régime du VUT. Vous avez ensuite les députés de liste, qui comptent pour environ 40 % de vos représentants élus. Il est recommandé que ceux-ci proviennent d'une région correspondant à environ 14 circonscriptions de taille traditionnelle. Nous ne savons pas

quelles seraient les sept circonscriptions traditionnelles retenues sur le continent, mais les députés supplémentaires de l'île de Vancouver pourraient provenir de l'île, de la ville de Vancouver ou de la région centrale intérieure de la province. Ce qui n'est pas plus local.

Certaines personnes diront que nous avons besoin d'une représentation locale élue directement, parce que sous le régime du VUT les sept députés seront répartis à travers l'île et n'accorderont aucun intérêt aux préoccupations locales. Prenons pour exemple le cas de l'Irlande, qui a adopté le VUT. Bien que les Irlandais aient à deux reprises accordé un vote de confiance au VUT, un motif de plainte subsiste : une trop grande importance est donnée aux enjeux locaux. Sérieusement. Je suppose que nous pouvons justifier cela de plusieurs façons : ce sont des Irlandais, l'Irlande est un pays plus petit que le Canada, ils utilisent ce système depuis près d'un siècle, ou... Mais lorsque les professeurs Michael Gallagher et Michael Marsh du Trinity College de Dublin ont dressé une liste de cinq répercussions du VUT en Irlande, ils y ont inclus les « liens avec l'électorat », décrivant ces liens non seulement comme satisfaisants, mais « extrêmement solides » (Réunion n° 7, Marsh et Gallagher). Bien que certains citoyens se plaignent d'une « politique de nids de poules », « [c]e qu'il faut retenir, c'est que la RP-VUT incite fortement les députés à respecter la volonté de l'électorat ». Une partie de cette motivation vient de savoir que pour un député, la plus grande chance de défaite électorale ne vient pas nécessairement de votre adversaire politique, mais d'un membre de votre propre parti.

Bien sûr, certaines personnes diront que nous avons besoin d'un représentant local élu directement parce que, pour dire les choses crûment, nous devons pouvoir « nous débarrasser des bons à rien » s'ils ne font pas du bon travail. Cela veut dire que si mon député local ne sert pas bien ma collectivité, je peux voter contre lui à la prochaine élection. Cependant, cela ne fonctionne pas vraiment de cette façon. La forme plurielle de « bons à rien » est un artifice sémantique qui souligne une réalité : les Canadiens votent largement pour un parti. Selon Dennis Pilon (Réunion n° 12), « Ainsi, un fonds considérable de données de recherche nous indique que le choix d'un parti est le grand facteur influant sur le vote des gens par rapport aux qualités plus particulières des candidats locaux ». La quasi-impossibilité pour un candidat indépendant de se faire élire vient appuyer cette perception. De la même façon, nous avons tous des exemples de députés locaux ineptes qui ont réussi à siéger durant trois mandats en s'abritant sous la bannière de leur parti, et nous connaissons tous des députés talentueux balayés par la vague bleue, le raz-de-marée orange ou le parti bénéficiant d'une poussée d'enthousiasme.

La RPM est par ailleurs populaire en raison du pouvoir qu'elle confère aux partis politiques. Le parti, tout comme à l'heure actuelle, présente un candidat unique que les électeurs peuvent accepter ou rejeter. Le parti, avec une liste fermée, propose une liste classée de membres du parti, que les électeurs peuvent accepter ou rejeter. Le parti décide qui sont les candidats complémentaires. Différentes versions de la liste ouverte donnent aux citoyens une plus grande latitude dans le choix de leurs représentants. « Les politiciens n'aiment pas le VUT », a indiqué Dennis Pilon dans une présentation devant le Mouvement pour la représentation équitable au Canada, parce que le VUT transfère une partie du pouvoir aux électeurs. Cela ne devrait pas être une surprise, puisque le VUT est presque plus ancien que les partis politiques. À ma connaissance, la première utilisation du VUT remonte à 1819; l'utilisation suivante dont j'ai eu connaissance est en 1840, à Adelaïde, en Australie. Je vous rappelle qu'à cette époque, seul le nom du candidat apparaissait sur le bulletin de vote, parfois

avec son occupation. Le pouvoir des électeurs et le choix des électeurs sont des principes essentiels de la VUT et de façon tout à fait prévisible, vous ne les retrouvez pas dans la liste, créée par les partis, des cinq principes utilisés dans la présente consultation. Que se produit-il lorsque le pouvoir des électeurs et le choix des électeurs sont retenus parmi les principes importants? En Colombie-Britannique, la Citizen's Assembly établit que ses trois « valeurs de base » permettant une élection équitable sont la proportionnalité, la représentation locale effective et « un plus grand choix pour les électeurs ». L'organisme fait suivre ces valeurs de base par deux enjeux récurrents, le premier étant « L'électeur et les partis politiques », qu'il définit comme suit : « Il y a dans cette province une vague d'opposition populaire au déséquilibre qui prévaut actuellement entre les électeurs et les partis. En effet, certains des mémoires qui nous ont été présentés appellent au bannissement des partis politiques, parce que leur domination sur la politique électorale est telle que la représentation locale est minée par la discipline et les pratiques de parti, et que le choix des électeurs est étouffé. » (Making Je vote en faveur de l'ajout de « choix des électeurs » à la liste des critères qui permettent de juger un système électoral.

Parce que nous avons lu tellement de choses sur la RPM, il est difficile de la voir sous un angle nouveau, mais essayons de le faire à grands traits. Après avoir passé plusieurs années à recenser les failles du système uninominal majoritaire à un tour et les avantages de la représentation proportionnelle, nous nous retrouvons, avec la RPM, avec au premier chef un scrutin uninominal majoritaire, avant d'utiliser une certaine forme de vote de parti – les variations sont innombrables – pour essayer de corriger les dégâts. Pourquoi ne pas bien faire les choses en partant? Oui, bien sûr. Nous savons que peu importe la région géographique au Canada, nous retrouverons une grande diversité dans ce que les gens jugent important et un vaste éventail d'opinions sur n'importe quel sujet. Il suffit alors de choisir une zone suffisamment étendue pour avoir plusieurs représentants, les électeurs établissent un classement parmi ces représentants, et les gagnants représentent la diversité des points de vue. En comparaison de la RPM, le VUT est élégant, une qualité recherchée dans beaucoup de choses, mais généralement négligée dans un système électoral.

Le seul problème du VUT au Canada est que le Canada compte de vastes étendues rurales – notamment dans le Nord – où il est difficile de créer des circonscriptions comptant un nombre adéquat de députés. Il existe trois solutions fréquentes à ce problème. La première consiste à dire que le VUT est inutile. J'ai vu cette stratégie de réflexion à de nombreuses reprises au cours de la dernière décennie : vous recherchez assidûment une faille dans un système supérieur, et lorsque vous l'avez trouvée, vous déclarez le système imparfait, le rejetez, et revenez vers le système inférieur avec lequel vous êtes familier, satisfait de la victoire. La seconde consiste à adopter un mode de représentation proportionnelle dans les villes et le scrutin uninominal majoritaire à un tour dans les régions rurales. Troisièmement, le modèle Rural-Urbain, utilise la représentation proportionnelle dans les zones urbaines, le scrutin uninominal majoritaire à un tour dans les régions rurales et des listes régionales dans le but de corriger la distorsion causée par les circonscriptions ne comptant qu'un seul député. Malheureusement, le modèle Rural-Urbain est compliqué. J'ai indiqué que les Canadiens sont en mesure de classer les candidats sur un bulletin de vote, mais j'hésite à affirmer qu'ils comprendront un système qui utilise, par exemple, le VUT dans les villes, le scrutin uninominal majoritaire à un tour ou le vote transférable dans les régions rurales et des listes RPM pour corriger le tout. Peut-être qu'ils le peuvent et qu'ils le feront. Mais les deux propositions reposent en grande partie sur le scrutin uninominal majoritaire à un tour, le système que nous

cherchons à éliminer. Par ailleurs, si nous voulons apprendre de l'histoire plutôt que la répéter, prenons l'exemple du Manitoba. Selon M. Harold Jansen (Réunion n° 14), entre 1920 et 1955, le Manitoba utilisait le VUT à Winnipeg et le scrutin uninominal majoritaire ailleurs dans la province. Le système s'est écroulé en 1955, non pas parce que le VUT ne fonctionnait pas, mais en raison des disparités entre les deux systèmes. Une variation de 10 % dans le vote à Winnipeg pouvait donner un siège de plus à un parti dans un système de représentation proportionnelle; mais une variation de 10 % du vote dans les régions rurales du Manitoba pouvait signifier un balayage provincial pour un parti dans le contexte d'un système où le gagnant rafle tout. Les politiciens accordaient donc une attention démesurée aux régions rurales et ont, sans le vouloir, amené les citoyens de Winnipeg à modifier l'arrangement électoral. Nous devons faire en sorte de ne pas répéter cette erreur.

Les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut et le Yukon sont si vastes qu'il est sans doute préférable qu'ils demeurent des circonscriptions représentées par un seul député. Par contre, le reste du Canada s'inscrit relativement facilement dans un système de VUT. En regroupant les circonscriptions existantes, 335 députés pourraient être élus dans 60 à 70 circonscriptions plus grandes, chacune comptant de trois à sept députés. Par exemple, les sept sièges de Terre-Neuve-et-Labrador deviennent une même circonscription, les sept sièges de l'île de Vancouver deviennent une circonscription représentée par sept députés, les quatre sièges garantis à l'Île-du-Prince-Édouard deviennent une circonscription avec quatre députés, le Nouveau-Brunswick peut répartir ses dix sièges en deux circonscriptions de quatre sièges chacune, etc. Le chiffre de trois à sept députés par circonscription n'est pas choisi au hasard. Jusqu'à sept sièges par circonscription, les chances sont meilleures que la représentation soit proportionnelle, que les petits partis soient représentés et qu'un électeur puisse voir son premier choix élu. Au-delà de sept sièges, les avantages diminuent rapidement. Une circonscription de sept sièges crée un seuil d'environ 5 %, ce qui signifie que les petits partis ont besoin de recueillir 5 % du vote populaire pour sortir de la frange. Nous savons, grâce à une expérience considérable des systèmes de RPM, que 5 % est un seuil intéressant, suffisamment élevé pour tenir à l'écart les partis bizarres, mais suffisamment bas pour permettre d'entendre une variété de voix. Dans une circonscription comptant cinq sièges, 85 % des électeurs verront un candidat du parti qui constitue leur premier choix être élu. Bien que ces avantages diminuent lorsque nous passons à une circonscription de trois sièges, tout n'est pas perdu (en Irlande, le VUT fonctionne bien avec une limite inférieure de trois sièges par circonscription). Une circonscription de trois sièges est largement préférable à un fiasco dans une circonscription à un seul siège, où le gagnant rafle tout. Une telle circonscription permet une proportionnalité raisonnable pour les grands partis, mais est moins favorable aux petits partis. Bien que les résultats puissent ne pas être très proportionnels dans une circonscription en particulier, les résultats dans une autre circonscription de trois sièges pourraient ne pas être très proportionnels en sens inverse, de sorte que les résultats à l'échelle nationale seraient raisonnablement proportionnels.

Après deux élections selon le mode de scrutin par vote unique transférable, le Canada devrait faire un examen du système. Une façon de procéder serait de demander à des experts d'examiner le système et d'y apporter des ajustements. Une autre façon serait de tenir un référendum. Le référendum ne peut cependant pas poser la question suivante : « Voulez-vous le vote unique transférable ou le vote uninominal majoritaire à un tour? » Pour paraphraser, le référendum ne peut pas poser la question suivante : « Voulez-vous que chaque vote compte et que chaque citoyen soit représenté équitablement, ou préférez-vous qu'une minorité choisie de façon injuste impose sa volonté à la majorité? » L'enjeu est une question de droits civiques : dans une démocratie représentative, vous avez le droit que votre point de vue soit représenté.

Références

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE. 2016. Sur Internet :
<<http://www.parl.gc.ca/Committees/fr/ERRE>>.

FARRELL, D.M., et R.T. PETTTTT. *Expert opinion on electoral systems: So which electoral system is 'Best'?*, 16 août 2006. Sur Internet.

Making every vote count: The case for electoral reform in British Columbia: Final Report, 2004.