

La réforme électorale au Canada :

Une occasion de rendre le processus électoral du Canada plus efficace, plus représentatif et plus juste

Un mémoire au
Comité spécial sur la réforme électorale
de
Howard Cherniack, Vancouver (Colombie-Britannique)

Le 12 octobre 2016

Résumé

Ce mémoire fait une comparaison entre divers systèmes électoraux sur la base de critères nombreux et distincts et conclut que le scrutin à vote unique transférable (VUT) répond le mieux à l'ensemble de ces critères pour le Canada.

Introduction

Mes antécédents

Je m'intéresse aux systèmes électoraux depuis que j'ai lu l'ouvrage de Lakeman et Lambert intitulé *Voting in Democracies*, il y a plus de cinquante ans. Depuis lors, j'ai été membre de divers groupes de réforme électorale et j'ai fait un certain nombre de présentations devant des instances chargées de réfléchir à des changements aux systèmes électoraux de leurs pays. J'ai fait partie d'un groupe qui a réussi à convaincre le gouvernement étudiant de l'Université de la Californie, à Berkeley, d'adopter un système VUT pour les élections du conseil étudiant dans les années 1960. J'ai aussi écrit un programme informatique (peut-être le tout premier) pour compter les bulletins.

Le mandat du Comité spécial

Comme indiqué dans la résolution du 7 juin 2016, les principes qui doivent guider les travaux du Comité sont les suivants :

1. Efficacité et légitimité
2. Implication
3. Accessibilité et inclusivité
4. Intégrité
5. Représentation locale

Il paraît étrange à mes yeux que cette liste de principes ne contienne pas celui de l'« équité » comme telle, sauf peut-être implicitement comme élément susceptible de conforter la confiance du public. Même si c'est peut-être un principe ambigu, j'affirme qu'il est aussi important que les autres, voire plus important encore.

J'espère pouvoir présumer que tous les membres du Comité spécial sont familiarisés avec les divers systèmes électoraux dont je vais parler.

Quelques mots sur la nomenclature

En traitant d'un sujet aussi technique que la réforme électorale, la précision de la langue est importante :

- Un « scrutin par rang » ou « scrutin par classement » n'est **pas** un système électoral; c'est une caractéristique d'un système électoral; c'est une caractéristique de plusieurs systèmes électoraux très différents, dont le vote préférentiel (VP, également connu sous le nom de scrutin de ballottage ou VAI), le scrutin à vote unique transférable (VUT) et de nombreux autres systèmes moins connus.
- La « représentation proportionnelle » n'est **pas** un système électoral; c'est un but que divers systèmes électoraux distincts s'efforcent d'atteindre. Parmi ceux-ci se trouvent le système de liste, le VUT, le système à représentation proportionnelle mixte (RPM) et de nombreux autres systèmes moins connus.

Facteurs à prendre en considération dans le choix d'un système électoral

La représentation

J'affirme que le but ultime d'un système électoral est d'élire les membres d'une chambre qui représente le mieux les préférences, les choix et les souhaits d'un électorat. Nous sommes conscients maintenant que l'« électorat » est un ensemble complexe et diversifié de gens qui ont des opinions, des préférences et des intérêts différents et qu'il est irréaliste de s'attendre à ce qu'une personne puisse parler au nom de tous les électeurs d'une circonscription. Un document intéressant (Roberts, 2011) parle de l'origine et de l'effet antidémocratiques de l'idée — dont nous sommes héritiers — des circonscriptions uninominales de Grande-Bretagne.

Les circonscriptions uninominales produisent des résultats qui ne sont aucunement proportionnels aux votes. Dans une circonscription, un représentant peut être élu avec, disons l'appui de 30 % des électeurs dans le SMUT, dans une autre, avec 90 %, mais tous les deux sont censés représenter leur circonscription. Cette anomalie peut même parfois aboutir à des élections dans lesquelles un parti, tout en gagnant plus de votes qu'un autre, fera élire moins de représentants. Même au mieux, la proportion des votes sera presque toujours très différente de celle des sièges.

Le système de liste est basé sur les partis politiques et, dans sa forme « bloquée », permet aux dirigeants des partis de définir, jusqu'à la proportion des votes qu'ils ont obtenus, lesquels de leurs candidats seront élus. (Il existe diverses variantes des listes « non bloquées » qui permettent un certain apport des électeurs au processus.) Le système de liste exige de grandes « circonscriptions » nationales ou régionales. Quoi qu'il en soit, le cinquième principe du mandat du Comité semblerait écarter un système de liste à base nationale ou même provinciale, et je suis pour l'existence de connexions entre les législateurs et leurs circonscriptions locales.

Le RPM semble combiner les pires caractéristiques du SMUT (ou du VP) et du système de liste : deux scrutins et deux ensembles de représentants, un seul représentant prétendant parler au nom de tous dans une circonscription (composite) et un ensemble de représentants essentiellement nommés par la direction des partis.

Le VUT, en revanche, permet aux électeurs, dans une circonscription composite, d'élire un ensemble diversifié de représentants. La plupart des électeurs seront capables de trouver au moins un représentant avec lequel ils se sentiront des affinités; nous pouvons espérer que les différents représentants d'une circonscription donnée seront unis sur certaines questions et divisés sur d'autres. Dans la mesure où les électeurs votent selon la ligne de leur parti, et seulement dans cette mesure, la représentation d'un parti dans une circonscription, et à la Chambre, reflétera la proportion du vote recueilli par ce parti dans l'électorat, ce qui fait du VUT un système proportionnel. (Plus grand est le nombre de représentants, plus grande est la proportionnalité, bien sûr, et vice-versa. Habituellement, une circonscription aura quatre ou cinq représentants, ce qui donne une proportionnalité raisonnable, mais évite le problème de certains systèmes de liste, comme c'est le cas en Israël ou en Italie, dans lesquels un petit parti avec une base relativement dispersée peut avoir juste assez de représentants pour extorquer d'importantes concessions pour sa participation à une coalition.)

Si, toutefois, certains ou tous les électeurs veulent baser leur vote sur des critères autres que l'affiliation partisane, les résultats en seront le reflet. Cette possibilité peut aller à l'encontre des préférences des dirigeants des partis, lesquels souhaitent conserver le contrôle, mais donne le dernier choix aux électeurs. J'affirme que c'est plus démocratique et que c'est une bonne chose.

La représentation régionale

Le Canada a connu des élections dans le système SMUT dans lesquelles, dans certaines régions, un parti avait remporté une part importante des suffrages, mais très peu de sièges. Inversement, dans certaines élections, un parti régional fort a remporté une petite partie du vote national, mais un nombre disproportionné de députés. Dans le VUT, un système proportionnel, la proportion de députés d'un parti sera approximativement la même que celle des votes obtenus — tant à l'échelon local, régional que national.

La pensée stratégique — pour les électeurs

Dans le SMUT, chaque électeur a une tâche relativement facile — mettre un « X » à côté du nom d'un candidat — mais il doit faire un calcul stratégique complexe : « Le candidat A est mon préféré, mais je déteste vraiment le candidat B, et le candidat C a plus de chance de battre B, alors si je vote pour A, B pourrait être élu, je vais donc voter pour C en espérant avoir déchiffré les enjeux correctement. »

Le VP élimine une bonne partie des calculs stratégiques — l'électeur ci-dessus peut voter pour son premier choix, le candidat A, sachant que si A ne rassemble pas une majorité, alors son vote ira à C et continuera d'être inscrit contre B.

Cependant, tous les systèmes uninominaux aboutissent à des gaspillages de votes. Dans ma circonscription fédérale et ma circonscription provinciale, les candidats d'un parti obtiennent généralement deux fois plus de votes que ceux du parti qui suit. Alors ma réflexion stratégique serait : « Je sais qui va être élu, alors à quoi bon voter? Mon vote, qu'il soit pour mon candidat préféré ou pour un autre, n'aura aucune importance. » Maintenant, en fait, je vote par une espèce de sens civique, mais je peux certainement comprendre pourquoi de nombreuses personnes s'abstiennent de le faire. Je suspecte que ce soit là une raison importante pour laquelle, d'une manière générale, le taux de

participation est à la baisse et un facteur important dans le principe 2 ci-dessus, l'implication.

Dans un système de liste, bien sûr, chaque vote compte pour déterminer la représentation d'une partie à la Chambre, peut-être jusqu'à une ou deux décimales près.

Dans le VUT, chaque vote affecte pour ainsi dire le résultat de l'élection. Le scrutin par classement du VUT élimine les calculs stratégiques de la même manière que le VP, mais le fait qu'il y ait une pluralité de candidats à élire signifie que mon vote fera peut être la différence, par exemple, avec trois sièges au lieu de deux sur quatre pour mon parti préféré. Seuls un rare bulletin de vote ou un bulletin incorrectement rempli ne contribueraient pas à favoriser un candidat par rapport à un autre.

La pensée stratégique — pour les partis

Dans les circonscriptions uninominales, les chefs des partis (ou des organisations de circonscriptions) sont confrontés au problème de trouver le candidat qui, à leur avis, pourra remporter les suffrages d'une pluralité (dans le SMUT) ou d'une majorité des électeurs de la circonscription. Cela peut être un calcul très difficile. En outre, de nombreux sièges sont considérés comme les « chasses gardées » d'un parti ou d'un autre, si bien que la plupart des autres partis ne feront pas l'effort de les briguer et mettront plutôt leurs soins dans l'obtention des sièges « balançoires ».

Ne gaspillons pas notre capital de sympathie sur les leaders de partis pour ces difficultés, mais le problème aboutit à une difficulté encore plus sérieuse, la composition des circonscriptions. Dans les circonscriptions uninominales, la situation des frontières électorales est un facteur d'un intérêt critique.

Le charcutage électoral est une vieille tradition politique — pour s'assurer que le vote des supporteurs de l'opposition soit trop disséminé pour faire élire qui que ce soit, par exemple, ou pour qu'ils soient tous entassés dans la même circonscription. Aux États-Unis, dans certains cas de charcutage électoral bien intentionné, les tribunaux ont essayé de remédier au fait que les électeurs minoritaires sont parfois très disséminés et ont créé de nouveaux districts en reliant deux poches d'électeurs minoritaires par un tronçon d'autoroute.

Au Canada, et dans de nombreux autres pays, la fixation des frontières tend à être faite par des commissions non partisans qui essaient de tracer les lignes de manière à ce que les circonscriptions aient des populations à peu près égales et que ces populations soient compactes, contiguës, homogènes ou aient une espèce de sentiment communautaire. Cela réduit ou élimine passablement le charcutage électoral partisan, mais donne quand même lieu à des frontières arbitraires qui ont une profonde incidence sur les résultats électoraux. Pour une région donnée, tracer les frontières d'une manière plutôt que d'une autre aboutira à des résultats électoraux très différents. Ces décisions arbitraires semblent manifestement indésirables, mais elles sont la conséquence inévitable des circonscriptions uninominales.

Également, un système de liste n'a pas de circonscriptions uninominales, donc les frontières ne font pas problème. Les stratégestes seraient plutôt préoccupés par la possibilité d'influencer l'admission aux rangs les plus hauts dans la liste du parti.

Dans le VUT, les partis sont libres de se concentrer sur l'excellence de leurs candidats.

Ils peuvent même, sans pénalité, inscrire plus de candidats qu'ils peuvent raisonnablement souhaiter être élus, en permettant aux électeurs de décider lesquels le seront effectivement. Certes, les chefs des partis préféreraient avoir la mainmise sur le choix des candidats qui seront élus (comme c'est le cas dans un système de liste), mais, d'un autre côté, le fait d'avoir une multiplicité de candidats accroît leurs chances de succès sans avoir à tenter de deviner lesquels plairaient le plus à l'électorat.

Le VUT réduit également le problème lié à la création de circonscriptions compactes, contiguës, cohérentes et égales en population vu que le nombre de représentants par circonscription peut être ajusté de manière à donner des taux de représentation similaires par population.

« La diversité »

Nous entendons parfois dénoncer le fait que certains groupes (définis selon le sexe, l'ethnicité, la religion, etc.) sont mal « représentés » dans les législatures. Il ne fait pas de doute que les circonscriptions uninominales signifient que les partis vont essayer de présenter des candidats qui correspondent au plus grand dénominateur commun, ce qui veut dire que les candidats potentiels qui ne correspondent pas à cette description sont écartés (et ils n'auraient probablement pas gagné de toute façon). Il y a eu diverses tentatives pour remédier à ce « problème », principalement en tentant d'avoir un nombre égal d'hommes et de femmes dans les législatures, par exemple en ayant deux représentants par circonscription, un homme et une femme. Certains partisans du système de liste affirment que la loi électorale exige que les femmes et les hommes candidats sur la liste de chaque parti alternent. Tout cela, bien sûr, est une allusion à l'idée qu'il existe seulement une composante, le sexe, pour diviser tous les électeurs et tous les candidats en seulement deux groupes distincts et homogènes, avec chacun, de manière uniforme, ses intérêts et ses préférences. Cela présuppose également que seulement un membre d'un groupe peut « représenter » adéquatement les autres membres de ce groupe, et que tous les membres de ce groupe peuvent adéquatement « représenter » ses intérêts.

J'affirme que l'objet d'un système électoral n'est pas d'essayer de fixer les résultats d'une manière prédéterminée, mais plutôt de représenter l'électorat tout entier aussi bien que faire se peut — en d'autres mots, les candidats élus devraient représenter les choix des électeurs (sexe, ethnicité, préférences sexuelles, incapacités, que sais-je). Le VUT donne aux partis la liberté de présenter aux électeurs toutes sortes de compositions identitaires sur la base du sexe, des politiques, de l'ethnicité ou autres « identités », et de les laisser décider quels sont les représentants qui leur correspondent le mieux. Comme il est vraisemblable que chaque parti présentera aux électeurs une ardoise différente, il est également vraisemblable que les résultats seront plus hétérogènes que dans un système uninominal.

Quelques mots sur les grandes circonscriptions rurales

Une objection commune aux circonscriptions plurinominales est qu'il est difficile de représenter des régions rurales qui sont très vastes, structurées en circonscriptions difficilement cohérentes et qui sont faiblement peuplées, ce qui leur donne des populations à la limite inférieure d'avoir un ratio de représentants par rapport à la population à peu près égal à celui des autres types de circonscriptions.

Bien qu'il y ait un certain nombre de régions de ce type dans chaque province, je ne vois pas cela comme un problème majeur. J'ai été témoin de tentatives ingénieuses pour donner à des régions de ce type une forme quelconque de représentation proportionnelle, mais je ne crois pas que cela fera beaucoup de tort d'avoir un certain (en fait petit) nombre de circonscriptions uninominales. Étant donné que le vote préférentiel et les méthodes de comptage sont les mêmes que pour le VUT (dans les circonscriptions plurinominales) et le VP (dans les circonscriptions uninominales), des arrangements ou des systèmes de vote spéciaux ne sont pas nécessaires dans ces régions.

Quelques mots sur le vote par Internet

(Je n'avais d'abord l'intention d'écrire que sur les systèmes électoraux, mais j'ai le sentiment que c'est une idée populaire qui mérite notre attention, même brièvement.)

Un certain nombre de commentateurs, prenant acte de la baisse du taux de participation des électeurs, ont opiné que les gens auraient plus vraisemblablement tendance à voter si on leur rendait la chose plus facile, s'ils pouvaient le faire depuis leur ordinateur (tout le monde étant présumé en posséder un) plutôt que d'avoir à braver les éléments pour se rendre à un bureau de scrutin.

(Comme je l'ai affirmé plus haut, je crois que la plus importante raison pour ce déclin généralisé du taux de participation est que les électeurs se rendent compte que, dans nombre de cas, leurs votes ne comptent pas, n'ont aucune importance, sont gaspillés et, somme toute, ne valent pas la peine.)

Cela est un problème, le même que celui qu'a tenté de régler l'introduction du scrutin secret (parfois appelé le scrutin australien). On présume parfois que le vote des électeurs doit demeurer secret pour protéger ceux-ci contre d'éventuelles représailles. Cela peut être une raison valable, mais la raison beaucoup plus valable est de prévenir l'achat des suffrages : si un vote ne peut pas être vérifié par un acheteur, il ne peut pas être vendu. C'est la raison qui est derrière nombre des procédures que nous voyons en place aujourd'hui — les carnets de bulletins à souches, les caméras dissuasives, les « aides » aux boîtes de scrutin pour empêcher que les bulletins ne soient marqués de manière distinctive, etc.

Avec le vote par Internet, ces sauvegardes sont perdues — « Au bar d'Howard, fêtards et électeurs sont à bonne enseigne! Prenez une bière, donnez-nous votre NIP et nous ferons le reste. » Je ne suis pas persuadé que certaines des solutions proposées à ce problème, comme de permettre à l'électeur de changer son vote jusqu'à la toute dernière minute, soient suffisantes. Le problème s'applique également aux votes par la poste, bien sûr; je ne sais pas si le vote par la poste est suffisamment populaire pour avoir un effet significatif sur les élections, ou si on a rapporté des cas d'achat de votes postaux, mais je crois que c'est un important problème sur lequel on doit se pencher avant que ce type de scrutin ne soit autorisé.

Sommaire — les principes qui guident le Comité

1. *Efficacité et légitimité* : Le VUT évite les chausse-trapes (comme le charcutage des circonscriptions et la mal-représentation) des circonscriptions uninominales comme dans le SMUT, le VP et les calculs centrés sur le parti du système de liste et du RPM. C'est celui qui peut le mieux accroître la confiance des Canadiens que ce geste public qu'est leur vote, d'une manière juste, sera traduit en représentation. Les détracteurs du VUT ont essayé d'accréditer l'idée que le système, ou son mode de comptage, est trop compliqué pour être compris des électeurs ordinaires, mais rien n'indique que les électeurs des pays qui utilisent le VUT aient des problèmes de légitimité à son propos.
2. *Implication* : En assurant aux électeurs que chaque vote a un effet sur l'issue du scrutin — c'est-à-dire que chaque vote compte —, le VUT encouragerait le vote et la participation au processus démocratique.
3. *Accessibilité et inclusivité* : Le VUT exige seulement que les électeurs numérotent leurs choix de candidats 1, 2, 3, etc., pour autant de candidats qu'ils le souhaitent. De nombreux électeurs, dans des endroits tels que Malte, l'Irlande et l'Australie, ont eu peu de difficulté à voter ainsi. (Le système de comptage du VUT, lequel n'a pas vraiment besoin d'être connu de l'électeur, est relativement simple, encore qu'on a souvent tenté, d'une manière volontairement ignorante, de le faire paraître compliqué.) Le RPM, en revanche, implique certains choix arbitraires (pour l'allocation de la représentation locale, régionale ou nationale), ainsi que des manipulations et des calculs qui sont loin d'être transparents.
4. *Intégrité* : De la manière dont je comprends ce critère, il s'agit probablement plus d'une question de mécanique que de système électoral. Même s'il y a de nombreuses élections dans un système VUT qui ont été comptées « sur papier » (je me rappelle d'élections municipales à Winnipeg qui ont mis deux ou trois jours), il est clair qu'un système informatique est nécessaire à la production de résultats raisonnablement rapides et un certain nombre de programmes appropriés sont disponibles. Quel que soit le système de comptage, il doit toujours y avoir une « copie papier » en guise de renfort des résultats électroniques et le code source du programme de comptage du VUT doit être accessible pour inspection publique.
5. *Représentation* : Le VUT est le seul système qui assure une représentation locale, laquelle reflète la diversité des politiques et des intérêts des électeurs.

Bibliographie

- Lakeman, Enid (1974). *How Democracies Vote: A Study of Electoral Systems*. London: Faber and Faber. [Ceci est une mise à jour de l'édition originale du livre de Lakeman et Lambert qui m'a initialement intéressé à la réforme électorale. Il s'agit d'une étude générale de divers systèmes électoraux, leurs forces et leurs faiblesses, avec une copieuse documentation statistique.]
- Lakeman, Enid (1982). *Power to Elect: The Case for Proportional Representation*. London : Heinemann. [Un argument plus ciblé pour la représentation proportionnelle au moyen du VUT.]
- Roberts, Matthew (3 février 2011). « Electoral reform dilemmas: are single-member circumscriptions out of date? » – une étude du site Web de History & Policy website, consultée à <http://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/electoral-reform-dilemmas-are-single-member-circumscriptions-out-of-date> [EN ANGLAIS SEULEMENT], le 4 septembre 2016.