

Systeme electoral mixte selon le choix des electeurs de la circonscription

Résumé

Je propose un système mixte combinant des circonscriptions uninominales et des circonscriptions plurinominales qui permet aux électeurs de choisir les unes ou les autres.

Introduction

Bon nombre des caractéristiques souhaitables d'un système électoral sont contradictoires. Il n'y a aucun moyen de maximiser la représentation locale et la proportionnalité au niveau de la circonscription – obtenir la proportionnalité se fera aux dépens de la représentation locale. De même, la complexité du processus de scrutin peut rendre les votes plus significatifs, mais au détriment de la simplicité, et le fait d'avoir plusieurs représentants offre à l'électeur une option dans ses rapports avec un député, mais cela signifie également que les députés n'ont pas la même obligation de représenter et de soutenir tous les électeurs.

Tous les systèmes électoraux comportent des compromis et des points faibles. Vous avez à relever le défi de non seulement choisir une proposition parmi tant d'autres, mais également d'essayer de la faire accepter à tout le monde.

Référendum

Je soutiens le fait qu'il doit y avoir un référendum national sur la réforme électorale. La légitimité et l'intégrité ne sont pas simplement des principes du système électoral que nous voulons, mais également du processus d'en choisir un.

Changer le fondement de la participation aux institutions démocratiques sans suffrage direct est un précédent posant des risques inacceptables. Certaines options de réforme électorale favorisent les grands partis existants; la partialité est donc inévitable même dans le consensus parlementaire. Les précédents sont importants dans notre système, nous ne pouvons donc pas permettre aux futurs gouvernements de changer le système sans consulter la population.

Certains craignent que la tenue d'un référendum engendre des divisions. Ce n'est pas le cas dans cette situation. S'il existe des arguments en faveur d'un référendum, c'est concernant la manière dont la démocratie fonctionne. Certains partisans du changement du système électoral évitent de revendiquer un référendum. Ils veulent que l'on prenne une décision à la suite de certaines discussions et qu'on l'impose au pays, car ils craignent que la tenue d'un référendum aboutisse à un échec. Nous devons plutôt être plus avisés au sujet de la mise en œuvre du changement.

Ce référendum doit présenter une option de changement – le fait d'avoir plusieurs options signifierait avoir deux référendums (coûtent cher et prennent du temps), ou choisir un nouveau système électoral à scrutin majoritaire, ce qui n'avance pas la légitimité.

Recommandation n° 1 : La décision sur la réforme électorale doit être prise par voie de référendum afin d'assurer la légitimité et l'intégrité et de sauvegarder l'action future du gouvernement.

Ce qui suit ne répond pas seulement à la question de savoir quel est le meilleur système, théoriquement, mais concerne également l'obtention de l'adhésion de la population quant à l'initiative du changement de façon à assurer le succès d'un référendum.

Chaque vote doit compter

Le mantra le plus fort qui semble être répété relativement à la réforme électorale est que « chaque vote doit compter ». On suppose habituellement que cela implique une forme de représentation proportionnelle (RP). Pour certains, cela veut dire que chaque vote contribue à produire un vainqueur. Dans toutes les formes de RP, cependant, il y a la possibilité que des votes ne produisent pas des vainqueurs. Un système de représentation proportionnelle dans lequel tout le pays constitue une seule circonscription électorale en est un proche exemple – le vote des électeurs pour un parti qui atteint le seuil lui permettant d'avoir un député donnera le sentiment que leurs votes comptent. C'est généralement le cas aussi avec le scrutin à vote unique transférable (VUT). Cependant, dans les deux cas, il y a plus de votes qu'il n'est nécessaire pour aboutir au résultat atteint – les votes ne se trouvent pas tous en position de force. Je pense que la plupart des gens comprennent cela en général, et je pense que bon nombre de personnes qui disent vouloir que chaque vote compte veulent dire qu'ils souhaitent être capables de voter de la façon dont ils désirent vraiment voter, et faire en sorte que ce vote ait une véritable chance de contribuer au résultat qu'ils veulent. Dans ce cas, sommairement, chaque mode de scrutin, à l'exception du scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT), constitue une amélioration considérable.

Stabilité et proportionnalité

La stabilité se trouve au premier plan dans l'esprit de nombreux électeurs. La stabilité est le fondement de l'efficacité et de la légitimité. Les personnes qui favorisent la stabilité ont tendance à préférer les gouvernements majoritaires, ou au moins des minorités fortes. Elles ont donc tendance à favoriser les systèmes majoritaires au lieu de la représentation proportionnelle. Ils ne souhaitent pas des minorités faibles avec possiblement un premier ministre issu du parti en tête ayant obtenu à peine 29 % du vote populaire (particulièrement lorsqu'un grand nombre de personnes veulent le changement pour mettre fin aux situations où les parties ayant remporté les élections obtiennent 39 % des votes). Les gens craignent que la RP mène à la paralysie du processus décisionnel et à des tractations en coulisse pouvant aboutir à la formation de gouvernements ne correspondant à aucune des options pour lesquelles les électeurs avaient à voter.

Une fois que les gouvernements minoritaires ont fait leur temps, l'électorat semble arriver à un moment où il veut un gouvernement majoritaire à nouveau. La stabilité est assez importante que bon nombre de personnes ne veulent pas passer à un mode de scrutin radicalement différent (dans leur tête), même s'ils ne sont pas contents du mode existant, car ils ne peuvent percevoir ce que seront les effets sur les électeurs,

sur les résultats des élections et sur la gouvernance établie. Cela est évident dans les récentes propositions de changer les modes de scrutin qui ont été rejetées à l'échelle provinciale. Il sera très difficile de convaincre la plupart des électeurs pour lesquels la stabilité est une préoccupation importante de voter pour le changement, peu importe les avantages expliqués ou les chiffres présentés.

Bon nombre des problèmes liés à la RP peuvent être atténués. La RP avec des seuils de vote ou de petites circonscriptions électorales, des systèmes mixtes (avec des circonscriptions uninominales et d'autres plurinominales) et des systèmes de représentation proportionnelle mixte (RPM) sont tous des systèmes généralement proportionnels, mais ils limitent la proportionnalité délibérément d'une certaine façon. La proportionnalité n'est pas une proposition de oui ou de non, mais une question de degré. Le fait de la limiter peut prévenir la prolifération excessive des partis politiques et la division de l'électorat en petits groupes. Il est possible de concevoir la RP de manière à essayer d'atténuer les autres préoccupations exprimées par les personnes soucieuses de la stabilité également, même si cela ne les élimine pas complètement. Même avec une atténuation complète, les craintes demeureront. La perception est la réalité lorsqu'on cherche à faire accepter le changement.

Les gouvernements minoritaires ont également des avantages pour ce qui est de la collaboration au lieu de la confrontation, un élément lié également au fait d'attirer des candidats de divers horizons vers le monde politique. Les partisans de la RP soutiennent l'idée selon laquelle la stabilité avec la majorité a un effet à court terme et elle est réduite à néant par l'embarquée de politique lorsque les gouvernements changent. Au-delà de l'histoire récente, nous n'avons pas connu une terrible instabilité provenant de l'embarquée de politique; ce n'est certes pas un fléau, mais ce n'est pas négligeable non plus, et pose moins de problèmes avec des gouvernements minoritaires.

Il existe possiblement une situation de compromis, dans laquelle les majorités artificielles comme celles que nous avons aujourd'hui ont fortement diminué, alors que les cas de quasi-majorités sont fréquents; cela mène à la formation d'une coalition dirigée par le parti en tête des élections (coalition officielle ou ponctuelle, comme c'est souvent le cas lorsqu'il y a des gouvernements minoritaires). En présence d'un grand nombre de petits partis, ce qui est possible dans le cas de la RP, le parti en tête des élections a plus de partenaires potentiels parmi lesquels il peut choisir, ce qui renforce la stabilité et empêche les partis à cause unique ou les partis extrémistes d'avoir une influence déraisonnable. Une proportionnalité bien gérée est mieux en mesure d'atteindre ce but.

Il existe clairement des inconvénients pour ce qui est de la légitimité et de la participation des électeurs si le résultat d'une élection ne semble pas correspondre aux suffrages exprimés. Certes, de nombreux Canadiens n'estiment pas que nos élections sont inéquitables, mais certains pensent que c'est le cas. Nous arrivons certainement à la fin du spectre dans les élections récentes, dont les résultats montrent suffisamment de différence entre le vote populaire et le nombre de sièges obtenus pour conclure que le processus est moins démocratique et moins équitable. La proportionnalité accrue constitue une amélioration nécessaire pour atteindre la pleine légitimité (le manque

d'équité a par ailleurs certainement des effets négatifs sur la participation des électeurs et l'inclusion). La proportionnalité complète n'est pas de mise pour résoudre ce problème, ce n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'améliorer l'équité. Il n'y a pas de proposition de scrutin de liste dans lequel tout le pays constitue une seule circonscription électorale, système qui optimise la proportionnalité. Les propositions les plus courantes sont la RPM, la RP avec petites circonscriptions et, dans une moindre mesure, les systèmes mixtes¹.

La proportionnalité doit être améliorée, mais de plus en plus de proportionnalité n'entraîne pas toujours de plus en plus d'améliorations. D'autres facteurs pour lesquels un équilibre doit être établi avec la proportionnalité sont le maintien de la relation entre les députés et les électeurs, l'existence d'un premier ministre issu d'un parti ayant une forte minorité de soutien, la gouvernance stable, le fait de limiter la prolifération et l'influence excessives des partis marginaux ou à cause unique, et peut-être par-dessus tout, le maintien d'une forte représentation locale.

Représentation locale

Une population inégalement répartie dans un très vaste territoire, voilà une des grandes caractéristiques du Canada. L'étendue de notre pays, combinée à notre vieil héritage de SMUT, suppose que la représentation locale est plus importante ici que peut-être dans n'importe quel endroit au monde. La probabilité du problème d'aliénation est élevée au Canada et la représentation locale – à l'échelle la plus locale possible – est un élément essentiel permettant aux électeurs d'avoir le sentiment que leurs liens avec le gouvernement continuent aussi bien durant les élections qu'entre une élection et une autre.

Même l'agrandissement des circonscriptions de 50 %, comme c'est possiblement le cas dans la RPM, nuit à la représentation locale dans de nombreuses parties du Canada. Bon nombre de Canadiens dans de petites agglomérations ou même de petites villes et particulièrement ceux vivant dans les régions rurales et éloignées auront un sentiment de grande perte s'ils sont subsumés au sein de grandes circonscriptions. Cela pourrait mettre à mal la participation des électeurs des groupes marginaux et est préjudiciable à l'inclusion des groupes comme les autochtones, les agriculteurs et d'autres groupes d'intérêt qui luttent pour être entendus dans une circonscription de 100 000 habitants ou plus, et qui pourraient avoir un sentiment de perte dans une grande circonscription.

Cela serait beaucoup moins le cas dans les régions urbaines où les limites des circonscriptions sont également souvent moins claires – une voie urbaine ordinaire peut séparer différentes circonscriptions. Les propositions de RP qui préconisent des circonscriptions plurinominales de 3 à 7 sièges pourraient être adoptées dans bon nombre de parties du Canada, comme dans les grandes villes où des circonscriptions de 400 000 à 1 million d'habitants pourraient être acceptées. La représentation proportionnelle avec circonscriptions plurinominales pourrait donc être avantageuse dans certaines parties du Canada et pour certains électeurs, mais elle peut gravement nuire à d'autres parties et autres groupes d'électeurs.

¹ Bon nombre des propositions comprennent un élément mixte pour le Nord canadien si ce n'est pas dans d'autres parties du Canada.

Dans le contexte de situations géographiquement différentes, la solution est d'adopter un système mixte : un mélange de circonscriptions uninominales et plurinominales. Cela permet de régler le problème qui est à l'origine de l'opposition entre le système proportionnel et le système majoritaire – l'adoption du système mixte ne mène pas à étendre les limites des circonscriptions et donc les affaiblir dans les régions où ce facteur est important, comme dans le cas des circonscriptions déjà géographiquement vastes ou qui comptent des populations distinctes qui ne veulent pas que leurs voix se perdent dans de grandes circonscriptions. Les autres régions moins sensibles à l'extension des circonscriptions peuvent opter pour des circonscriptions plurinominales plus vastes et la proportionnalité y sera de beaucoup améliorée.

La RPM, comme solution de rechange, n'est certes pas une catastrophe, mais elle constitue un compromis complexe et elle sera considérée ainsi. Dans la RPM, on vise à garder les circonscriptions aussi petites que possible (même si elles demeurent probablement 50 % plus grandes que ce qui est le cas maintenant), tout en ajoutant la proportionnalité et un deuxième type de député. Dans ce système, les circonscriptions sont plus grandes là où on veut les garder plus petites, tout en créant deux niveaux de députés et un système complexe de double vote pour les électeurs, même dans les régions où une circonscription plurinomiale est acceptable. La RPM nécessite également des mesures pour empêcher les partis politiques de « fausser » le système. Pourquoi alors imposer un système de compromis à tout le pays lorsqu'il est possible pour nous de trouver des solutions adaptées aux besoins locaux?

Recommandation n° 2 : Proposer aux électeurs par voie de référendum un système électoral mixte combinant des circonscriptions uninominales où la taille de la circonscription est importante et des circonscriptions plurinominales où la taille ne pose pas de problème.

Choix des électeurs de la circonscription

Il existe des raisons pour lesquelles il faut réfléchir avant de prendre une décision sur les circonscriptions qui devraient demeurer uninominales et celles qui devraient être fusionnées. Je ne pense pas que la question se limite à l'examen de la taille physique de la circonscription. Il peut y avoir des circonscriptions urbaines de nature distincte qui veulent garder leur caractère distinctif. Il est possible que certaines circonscriptions rurales ou éloignées évaluent la capacité d'élire plusieurs députés par rapport au maintien de la circonscription à l'échelle la plus locale possible.

La vieille manière de régler le problème est de mener de vastes consultations par une commission de délimitation des circonscriptions électorales tous les 10 à 20 ans. Cela demeure une option. Cette solution coûte cher, prend beaucoup de temps et implique plus de processus qu'il est nécessaire pour déterminer ce qui est essentiellement une fusion de circonscriptions existantes, plutôt qu'une redéfinition des limites de circonscriptions. Nous disposons d'outils pour une prise de décision autonome, efficace et rentable par les citoyens. Je propose donc que la décision à savoir si une circonscription doit être uninominale ou faire partie d'une

circonscription plurinomiale soit prise par les électeurs de chaque circonscription – au départ et en permanence.

Deux importantes décisions sont en jeu lorsqu'il s'agit de choisir entre une circonscription uninominale et une circonscription plurinomiale plus grande. Le compromis entre la représentation locale et la représentation proportionnelle a été discuté plus haut. En deuxième lieu, un élément beaucoup moins discuté, mais important en pratique est la manière dont les électeurs sont représentés. Il n'y a aucun moyen d'offrir aux électeurs des options et le choix entre plusieurs députés, comme dans le cas des circonscriptions plurinomiales, tout en gardant le point fort de la représentation dans les petites circonscriptions uninomiales avec un seul député ayant l'obligation de servir l'ensemble des électeurs. Les circonscriptions plus grandes ne peuvent qu'affaiblir l'attachement des députés à leur circonscription et rendre difficile pour les électeurs de s'identifier à leur député.

Ce sont des facteurs très importants qui influent sur la relation de la population avec sa démocratie. Il faut laisser les électeurs établir un équilibre entre leur désir de petites circonscriptions et de proportionnalité (ce sont les électeurs qui choisiront le niveau de proportionnalité et le niveau de représentation locale) et leur désir d'un seul député pour représenter tout le monde, ou le choix d'un membre d'une équipe des députés concurrents qui peuvent accorder plus d'importance à certains électeurs. Le résultat à l'échelle nationale sera une représentation proportionnelle accrue, mais accompagnée de stabilité générale appuyée par des circonscriptions uninomiales et de très petites circonscriptions plurinomiales.

Recommandation n° 3 : Les électeurs d'une circonscription devraient voter pour choisir de faire partie d'une circonscription uninominale ou d'une circonscription plurinomiale.

Système mixte selon le choix des électeurs de la circonscription – Avantages

Ce système comporte de nombreux avantages autres que l'établissement d'un équilibre entre la représentation locale et la représentation proportionnelle et le fait de permettre aux électeurs de déterminer la forme de relation avec leur député qui fonctionne pour eux. Voici certains de ces avantages :

- Il permet le choix de la taille de la circonscription de la façon la plus démocratique – ce sont les électeurs qui décident.
- Il s'agit d'une parmi de très rares propositions qui peuvent possiblement être mises en œuvre à la prochaine élection, puisqu'il n'y a aucun changement à apporter aux limites des circonscriptions électorales².
- Il peut adapter la représentation proportionnelle suffisamment pour maintenir la stabilité, permettant peut-être d'atteindre la quasi-majorité.
- Le système mixte selon le choix des électeurs comporte certes un élément procédural unique, mais il concerne des systèmes politiques réels qui ont fait leurs preuves dans

² Je souhaite que l'élan soit maintenu et je crains qu'après une élection la réforme électorale ne soit plus à l'ordre du jour, mais je ne souhaite pas que le processus soit précipité et que cela mène à son échec – ce serait le pire résultat possible.

des élections elles-mêmes réelles. Les élections fédérales ne sont pas l'occasion d'expérimenter de nouveaux systèmes électoraux.

Un autre grand avantage de ce système que nul autre n'a prouvé posséder est qu'il peut obtenir un vote favorable en cas de référendum. Il faut que le changement soit progressif pour que l'électorat le soutienne. La meilleure proposition au monde n'aboutit à rien si elle n'est pas acceptée par les électeurs. Ce référendum serait simplement un vote permettant la fusion de circonscriptions à l'avenir, si les électeurs le veulent. C'est un petit changement qui donne aux électeurs le pouvoir de faire des changements plus importants ultérieurement. Il s'agit de loin du système le plus susceptible de gagner l'appui du public.

Au lieu de sélectionner, par le biais du processus de la réforme électorale, les gagnants et les perdants entre la représentation locale et la représentation proportionnelle, entre différentes tailles de circonscription, entre un seul député ou une liste de députés, ce système permettra aux électeurs d'être responsables de ces décisions, pour leur intérêt, et laissera à la réforme électorale une certaine chance de réussir. Il y a ceux qui s'opposent au changement et ceux qui sont en faveur de ce changement, mais même parmi ces derniers il y a des camps opposés qui pourraient voter contre le changement s'il ne s'agit pas du changement qu'ils veulent. Je crois qu'il est fort probable que ces différents camps appuient un système mixte selon le choix des électeurs de la circonscription plus que toute autre option à l'étude.

Choix des électeurs de la circonscription – En pratique

Au départ, toutes les circonscriptions entameraient un processus pour déterminer les options de fusion les plus appréciées. Je propose que ce processus soit un processus de pétition coordonnée par un organisme national – probablement Élections Canada, mais il pourrait être une sorte de commission de délimitation des circonscriptions électorales. À la première élection, il y aurait un vote pour déterminer si les électeurs veulent garder leur circonscription uninominale ou fusionner selon l'option de circonscription plurinomiale générée par le processus de pétition. Les résultats seront applicables à la prochaine élection. À l'avenir, la circonscription aura le choix de redevenir une circonscription uninominale ou peut-être changer pour une autre option de fusion. Il faudrait probablement attendre que plusieurs élections aient lieu pour que les électeurs connaissent les résultats des fusions, ainsi que les résultats à l'échelle nationale, et ajustent par la suite les fusions de leur circonscription pour obtenir le résultat qu'ils veulent. Probablement, il y aura relativement peu de changements aux circonscriptions à chaque élection.

Le processus de pétition serait en grande partie un processus en ligne (avec des options de réception de courriel et peut-être de l'aide quant au système en ligne aux bureaux de Service Canada et aux bureaux de la circonscription). Dans le processus de pétition, les enjeux sont beaucoup moins élevés que dans une réelle élection, et je pense que la plupart des Canadiens seraient à l'aise avec le vote en ligne qui serait utilisé dans les pétitions. Cela permet également d'expérimenter le vote en ligne de façon à ce qu'il soit évalué sur le plan technique et par rapport à la confiance et au soutien du public.

Dans la plupart des cas, au moins au départ, les options de fusion devraient être plutôt génériques et simples à comprendre, comme « faire partie d'une circonscription du centre-ville de Toronto », ou « faire partie d'une circonscription du sud de l'île de Vancouver ». Cela permet la souplesse nécessaire concernant les circonscriptions auxquelles s'adresser aux fins de fusion et les circonscriptions pour lesquelles voter en vue d'une fusion (il pourrait y avoir certaines formes et tendances étranges pour ce qui est des circonscriptions plurinominales au départ, ce qui ne serait pas un problème et en tout cas la situation se réglerait avec le temps). Dans d'autres cas, et au fil du temps, les options seraient plus précises, comme « former une circonscription à deux sièges entre Trois-Rivières et Saint-Maurice – Champlain » (avec une description géographique simple pour préciser le lieu).

La participation au processus de pétition ne sera pas obligatoire pour les électeurs. Lorsqu'ils sont dans l'isoloir, les électeurs auront un bulletin de vote avec un seul type de scrutin, exactement comme c'est le cas aujourd'hui, et ils auront parfois à répondre à des questions de type oui/non au sujet des fusions de circonscriptions. C'est un système plus simple que la RPM qui, quant à elle, a deux types de scrutins. La participation des électeurs augmentera entre les élections puisque le processus de pétition donnera aux électeurs l'occasion de se mobiliser de façon plus continue, et augmentera également au cours des élections étant donné que chaque vote comptera pleinement et véritablement³.

Conclusion

Un système mixte selon le choix des électeurs de la circonscription est simple, facile à faire accepter à l'électorat, maintient un équilibre entre la représentation locale et la représentation proportionnelle et entre la stabilité et la proportionnalité, optimise l'efficacité, la légitimité et la participation des électeurs et, par-dessus tout, il surpasse les autres systèmes quant au caractère démocratique et peut en fait réussir comme option pour ce qui est de la réforme électorale.

Brad Chambers
Iqaluit (Nunavut)

³ Je propose que tous les scrutins soient préférentiels, permettant une plus grande participation de l'électorat, mais permettant toujours aux électeurs dont la participation est minimale de marquer un X comme avant – le système optimise la participation sans trop de complications pour les électeurs. Ce détail et d'autres vont au-delà des limites du présent mémoire.