

Autres approches de la réforme électorale au Canada

Patrick Laverty

Le Canada a-t-il besoin d'une réforme électorale? Existe-t-il un ensemble de réformes qui pourrait être recommandé comme le meilleur? Cet ensemble de réformes aura-t-il le soutien d'une majorité de Canadiens? Comment ce consensus pourrait-il se refléter dans la loi?

Le présent mémoire portera seulement sur la seconde question. Pour ce faire, il :

- donne un aperçu de cinq options de réforme;
- établit 12 critères à utiliser pour en faire l'évaluation;
- fait l'évaluation des cinq approches;
- tire des conclusions à partir de cette analyse.

Options

Voici les cinq options à envisager.

Scrutin majoritaire uninominal à un tour : La personne qui obtient la plupart des votes est élue. À noter que le terme « la plupart » renvoie à une pluralité, et non nécessairement à une majorité. Ce système est actuellement utilisé au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans de nombreuses colonies anglaises.

Vote préférentiel : L'électeur classe tous les candidats en ordre de préférence. Le candidat qui remporte une majorité est élu. En l'absence d'une majorité absolue, le candidat ayant obtenu le plus faible nombre de votes est éliminé, et ses votes sont redistribués aux candidats qui constituent le deuxième choix des électeurs qui ont préféré le candidat éliminé. S'il y a majorité, le candidat ayant obtenu cette majorité est élu. Dans le cas contraire, le candidat ayant obtenu le moins de votes est

éliminé, et ses votes sont redistribués. Cette procédure se répète jusqu'à ce qu'une majorité soit obtenue. Cette approche est utilisée en Australie.

Scrutin uninominal majoritaire à deux tours : Deux tours de scrutin sont tenus. Au cours du premier tour, tout candidat qui obtient la majorité est élu. En l'absence d'une majorité à l'issue du premier tour, les deux candidats préférés se livrent concurrence au second tour, et le gagnant est élu. Une variante de cette approche est utilisée en France.

Représentation proportionnelle : Le nombre de sièges attribués à un parti est proportionnel au nombre de votes obtenus par ce parti. La sélection des membres de la législature se fait le plus souvent à partir des listes dressées par les chefs de parti. La représentation proportionnelle est le mode de scrutin le plus répandu dans le monde, c'est-à-dire qu'il est utilisé par le plus grand nombre de pays.

Système mixte : La législature est choisie par une combinaison entre le scrutin majoritaire uninominal à un tour et la représentation proportionnelle. L'Allemagne utilise un système mixte.

Critères

Mes critères se divisent en trois catégories : démocratie, opération et performance du gouvernement. Sentez-vous libre d'ajouter vos propres critères.

Démocratie

But : Quel est le but d'avoir une démocratie? Le but est que le gouvernement reflète la volonté de la population.

Proportion : La composition de la législature reflète-t-elle adéquatement la répartition des votes de l'élection?

Sélection : Les membres sont-ils sélectionnés par le vote de la population ou déterminés par la direction du parti?

Soutien : Les membres ont-ils individuellement le soutien d'une majorité de leurs électeurs?

Dynamique : Le système permet-il d'ouvrir le processus à de nouveaux partis ayant de nouvelles idées pour que le choix des électeurs soit ainsi élargi?

Opération

Simplicité : Le système est-il facile à comprendre et à exploiter?

Est-ce facile d'y prendre part?

Coût : Le système est-il dispendieux à faire fonctionner?

Participation : Les gens sont-ils motivés à prendre part au processus?

Performance du gouvernement

Stabilité : Le système a-t-il tendance à produire un gouvernement adéquatement stable?

Programme : La structure du gouvernement donnera-t-elle à ce dernier assez de pouvoir pour exécuter son programme et gérer les urgences?

Capacité d'attention : Le gouvernement sera-t-il en mesure de planifier l'avenir ou son attention sera-t-elle concentrée sur le vote d'aujourd'hui ou de la semaine prochaine au sein de la législature?

Reddition de comptes : Y a-t-il une solide obligation de rendre compte entre les membres de la législature et leurs électeurs?

Évaluation

But

En tenant pour acquis qu'une démocratie devrait refléter la volonté de la population, il faut se demander comment définir cette volonté. La population veut-elle une législature qui ressemble idéologiquement à l'ensemble des citoyens? Ou souhaite-t-elle élire la personne qui est considérée comme la

meilleure pour représenter leur circonscription? Dans le premier cas, la représentation proportionnelle ou possiblement le système mixte est le meilleur choix. Mais si le but de l'élection est de choisir la meilleure personne dans chaque circonscription, alors le scrutin majoritaire uninominal à un tour, le scrutin uninominal majoritaire à deux tours ou le vote préférentiel doit être privilégié. Cela s'explique par le fait que les approches proportionnelles permettent de faire un choix à partir de la liste de parti, alors que les approches non proportionnelles permettent de choisir une personne en particulier.

Proportion

Le scrutin majoritaire uninominal à un tour est bien connu pour générer des anomalies dans la répartition des sièges. Le parti qui remporte la majorité des votes dans l'ensemble du pays peut perdre l'élection, et le parti qui reçoit un appui important dans certaines régions du pays peut se retrouver à occuper très peu de sièges. Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours et le vote préférentiel ne permettent pas ce genre d'anomalie. La représentation proportionnelle vise directement à régler ce problème, alors qu'un système mixte peut le régler en tout ou en partie.

Sélection

Le scrutin majoritaire uninominal à un tour, le vote préférentiel et le scrutin uninominal majoritaire à deux tours permettent aux électeurs de choisir directement la personne qui aura un siège à la législature. Sous la représentation proportionnelle, les électeurs déterminent le nombre total de sièges qu'occupera chacun des partis, mais la sélection des législateurs se fait selon l'ordre des candidats de la liste dressée par les chefs de parti. [Le recours à des listes ouvertes peut changer les choses.] Les systèmes mixtes permettent aux électeurs de choisir un groupe de législateurs sur les listes de parti.

Soutien

Sous le scrutin majoritaire uninominal à un tour, les candidats n'ont besoin que d'une pluralité des votes, et non une majorité. Le scrutin uninominal

majoritaire à deux tours et le vote préférentiel exigent un appui majoritaire pour tous les membres. Dans le cadre de ces approches, il ne suffit pas d'obtenir un soutien de base de 40 % des électeurs. Il faut pouvoir élargir sa base d'appui pour attirer plus de la moitié des électeurs. La représentation proportionnelle et les systèmes mixtes n'abordent pas cette question de soutien. [À noter que la question de l'appui majoritaire sera abordée au point Gouvernance.]

Dynamique

La représentation proportionnelle et les systèmes mixtes favorisent la formation de nouveaux partis, leur nombre augmentant d'année en année. Il est possible d'en limiter le nombre en imposant un pourcentage seuil du vote national qui est nécessaire d'obtenir pour occuper un siège à la législature. Au fil du temps, on peut s'attendre à voir un plus grand contingent de verts, de libertariens, de nationalistes de droite, de la gauche radicale, de défenseurs de la vie privée sur Internet, de fermiers, de groupes religieux et d'intérêts régionaux se livrer concurrence dans le cadre de ces nouvelles règles. En plus d'être attirés par la législature, ils peuvent vouloir faire partie d'un gouvernement de coalition avec représentation au cabinet.

Simplicité

Le vote préférentiel est le plus complexe à comprendre pour les électeurs. S'il y a huit candidats dans une circonscription, l'électeur doit classer les huit candidats en ordre de préférence. Même si les partis suggèrent un classement, cette façon de faire ne semble pas permettre aux électeurs de s'exprimer vraiment et clairement. La représentation proportionnelle peut être simple pour l'électeur, mais elle présente de nouveaux défis sur le plan de la conception. Elle exige de concevoir des circonscriptions plurinominales; d'attribuer les sièges selon le fractionnement des voix; d'attribuer des sièges aux deuxièmes places pour mieux refléter la répartition proportionnelle; d'imposer à l'élection nationale un seuil de votes obligatoire pour limiter l'accès à la législature des partis ayant obtenu un appui marginal, ainsi que de choisir entre une liste de parti ouverte ou

fermée. Le système mixte impose également certains de ces changements, en plus de ceux ayant trait à la présence de deux classes de membres : ceux qui sont directement élus et ceux provenant de la liste de parti. Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours nécessite un second vote, mais le processus n'est pas complexe sur le plan de la conception ou du point de vue de l'électeur.

Coût

Bien que les coûts varient quelque peu selon l'approche, ils ne devraient pas être un facteur décisif. Le coût d'une élection représente environ le dixième de 1 % du budget fédéral. Toute amélioration significative au système qui nous permet de choisir un gouvernement en vaudra le prix.

Participation

Sous le scrutin uninominal majoritaire à deux tours, on peut s'attendre à une baisse de la participation des électeurs au second tour, surtout de la part des citoyens dont le candidat préféré a été éliminé et de ceux des circonscriptions où l'un des deux candidats restants a une avance confortable et où les électeurs sont las de voter. On pourrait croire que la complexité du vote préférentiel susciterait une baisse de la participation, mais, en Australie, cet effet est plus qu'atténué par l'imposition du vote obligatoire. La représentation proportionnelle et les systèmes mixtes augmentent la participation des électeurs qui vivent dans des circonscriptions qui donneront à leur candidat préféré la chance de gagner qu'il n'aurait jamais eue sous le scrutin majoritaire uninominal à un tour. Les votes des citoyens de ces circonscriptions compteront tout de même pour la répartition proportionnelle des voix.

Gouvernance

La représentation proportionnelle et les systèmes mixtes ont une forte tendance à générer des gouvernements minoritaires ou de coalition parce qu'il est difficile d'obtenir au moins 50 % des voix lors d'un scrutin à un seul tour. Le scrutin majoritaire uninominal à un tour, le scrutin uninominal majoritaire à deux tours et le vote préférentiel sont plus susceptibles de

donner un gouvernement majoritaire, bien que cette issue soit loin d'être assurée.

Les gouvernements minoritaires suscitent trois préoccupations qu'il faut examiner. D'abord, ils ont tendance à être moins stables que les gouvernements majoritaires. Une instabilité extrême peut miner l'efficacité du gouvernement et créer un vide que les autres partis voudront occuper. Un degré d'instabilité moindre peut tout de même perturber le bon fonctionnement du gouvernement. Il faut un accord de coalition ferme et sûr pour assurer une démocratie minoritaire stable.

Ensuite, un gouvernement minoritaire peut faire en sorte qu'il soit impossible pour lui de donner suite à son programme. Il peut, à tout le moins, soumettre son programme à une renégociation avec certains des autres partis. Les négociations en vue d'une entente peuvent renforcer le soutien envers un programme modifié ou mener à une impasse, ou amener les partis à mi-chemin.

Enfin, la vision du gouvernement en situation minoritaire tend à être plus courte. Son attention est souvent consacrée à sa survie, et non à la planification à long terme.

Un quatrième point à considérer, qui peut parfois compenser les autres préoccupations, est le fait qu'un gouvernement minoritaire peut être plus sensible aux changements de priorités au sein de la population.

Reddition de comptes

L'un des avantages de ces approches qui élisent directement des membres est qu'elles offrent une relation de confiance plus étroite entre le député et les électeurs qui l'ont élu et le rééliront probablement. L'électeur peut clairement soumettre ses préoccupations à son député et le tenir responsable de son service au moment de l'élection. Lorsque les députés sont sélectionnés dans des circonscriptions plurinominales à partir des listes de parti, l'électeur ne sait pas trop à qui s'adresser. Ce problème est un motif convaincant d'utiliser un système mixte, qui assure une

représentation locale, plutôt qu'une représentation proportionnelle pure, qui ne le règle pas.

Conclusions

Je tiens à dire clairement qu'aucune approche n'est supérieure en fonction de tous les critères. Les membres du Comité doivent donc s'apprécier ces considérations afin d'en arriver à une décision.

Il peut être utile de simplifier le processus décisionnel en se concentrant sur quelques comparaisons à la fois :

- scrutin majoritaire uninominal à un tour et représentation proportionnelle
- scrutin majoritaire uninominal à un tour, scrutin uninominal majoritaire à deux tours et vote préférentiel
- représentation proportionnelle et système mixte.

Scrutin majoritaire uninominal à un tour et représentation proportionnelle

Les gens auront tendance à favoriser le scrutin majoritaire uninominal à un tour si :

- ils croient que le but le plus important des élections est de choisir la meilleure personne pour représenter la circonscription et d'imposer la reddition de comptes envers les électeurs locaux à cette personne – met l'accent sur les membres de la législature, et non le parti;
- ils croient qu'un gouvernement majoritaire est souhaitable parce qu'il est stable, permet une bonne planification de l'avenir et donne au gouvernement la possibilité de donner suite à son programme;
- ils veulent une approche qui est simple et peu coûteuse.

Les gens auront tendance à favoriser la représentation proportionnelle si :

- ils croient important que les positions idéologiques et politiques de la législature reflètent la répartition des préférences idéologiques de tous les électeurs;

- ils souhaitent que la direction du parti joue un rôle de premier plan dans le choix de la liste de parti qui détermine la probabilité qu'un candidat soit élu, ainsi que joue un rôle prépondérant dans la négociation de la composition du gouvernement de coalition – met l'accent sur le parti, et non sur les membres de la législature;
- ils croient qu'une coalition stable à moyen terme sera négociée et qu'un accord solide puisse être conclu sur le programme de coalition;
- l'arrivée de nouveaux partis est souhaitable;
- les listes de parti serviront à favoriser la sélection de groupes sous-représentés à la législature.

Scrutin majoritaire uninominal à un tour, scrutin uninominal majoritaire à deux tours et vote préférentiel

Principales considérations :

- Le vote préférentiel est beaucoup plus complexe que les autres systèmes. Il nécessite un classement par ordre de préférence de tous les candidats choisis par les électeurs.
- L'Australie combine le vote préférentiel et le vote obligatoire, mais le vote obligatoire pourrait également être utilisé avec d'autres systèmes.
- Le vote préférentiel et le scrutin uninominal majoritaire à deux tours donnent un soutien majoritaire aux candidats gagnants. Cela contraste avec la simple pluralité du scrutin majoritaire uninominal à un tour.

Tout bien considéré, je recommanderais le scrutin uninominal majoritaire à deux tours plutôt que le système actuel, puisqu'il offre une forme de soutien majoritaire des électeurs envers leur député local; et je recommande le scrutin uninominal majoritaire à deux tours plutôt que le vote préférentiel en raison de la complexité de ce dernier.

Représentation proportionnelle et système mixte

Principales considérations :

- Le système mixte combine la fonction d'électeur qu'offre le scrutin majoritaire uninominal à un tour, tout en attribuant les sièges selon la proportionnalité pour corriger en tout ou en partie la disproportionnalité des résultats du scrutin majoritaire uninominal à un tour.
- L'élection de sièges proportionnels peut se faire en même temps que les sièges de circonscription, créant ainsi un fardeau administratif minime.
- Le système mixte nécessite de clarifier les rôles entre les députés choisis de diverses façons.

Tout bien considéré, la préservation de la relation électeur-député recommande le système mixte plutôt que la représentation proportionnelle pure.

Enfin, je recommanderais le scrutin uninominal majoritaire à deux tours plutôt que le système mixte en raison des problèmes liés à un gouvernement minoritaire.

Patrick Laverty
Toronto (Ontario)