

LE SCRUTIN PROPORTIONNEL BINOMINAL : UN SYSTÈME ÉLECTORAL

POUR LE CANADA

Sean Graham

Le 18 septembre 2016

RÉSUMÉ

Dans le présent mémoire, nous proposons une solution de rechange intéressante au scrutin majoritaire uninominal (SMU) présentement en vigueur au Canada : le scrutin proportionnel binominal (SPB). Mis au point grâce à l'appui financier de l'Université de l'Alberta, le SPB vise à corriger les lacunes du SMU tout en répondant aux besoins uniques du Canada. Le résultat : un système électoral qui maintient la simplicité du bulletin de vote et la représentation fortement localisée du SMU, tout en assurant que tous les Canadiens disposent d'un vote efficace. Bref, le SPB permettrait au Canada de maintenir la représentation locale, de favoriser la collaboration entre les partis, de respecter le principe de la proportionnalité et de préserver l'expérience de vote associée au SMU. Ainsi, le SPB répond aux cinq principes de réforme électorale avancés par le Comité.

En plus de répondre aux cinq principes du Comité, le SPB évite les caractéristiques les plus impopulaires des solutions de rechange les plus couramment proposées. En particulier, le SPB évite le recours aux listes de parti associées à la représentation proportionnelle mixte (RPM) et les grandes circonscriptions plurinominales requises par le vote unique transférable (VUT). En faisant en sorte que ces caractéristiques ne sont pas nécessaires, le SPB offre un grand potentiel pour ce qui est d'obtenir un large soutien.

Ce potentiel a été démontré plus tôt cette année lorsque, le 15 avril, le Comité spécial sur le renouvellement démocratique de l'Île-du-Prince-Édouard a officiellement recommandé que le SPB soit inclus dans un plébiscite dans le cadre duquel on demandera aux Prince-Édouardiens s'ils souhaitent changer de système électoral. Leur décision d'inclure le SPB dans ce prochain plébiscite témoigne du fait que, en se penchant sur ce mode de scrutin, les Canadiens seront plus à l'aise avec l'idée d'une réforme du système électoral.

1. INTRODUCTION

L'objectif principal du Comité spécial sur la réforme électorale est de « déterminer et étudier d'autres modes de scrutin, pour remplacer le système majoritaire uninominal à un tour [...] ». Étant donné qu'il y a plus de trente ans depuis qu'une majorité d'électeurs canadiens ont voté pour leur gouvernement, une réforme de notre système électoral se fait attendre depuis trop longtemps. Dans le présent mémoire, mon objectif est de proposer une solution de rechange intéressante au scrutin majoritaire uninominal (SMU) présentement en vigueur au Canada. Pour atteindre cet objectif, je vais d'abord présenter cette solution de rechange conçue au Canada, appelée le scrutin proportionnel binominal (SPB), en décrivant les motifs qui ont mené à son élaboration, en donnant un aperçu de son fonctionnement et en résumant en quoi il est supérieur aux autres solutions de rechange les mieux connues. Ensuite, je vais démontrer en quoi le SPB respecte les cinq principes de réforme électorale avancés par le Comité. Puis, pour conclure, je vais démontrer l'efficacité du SPB en me servant des plus récentes élections à titre d'exemple.

2. LE SCRUTIN PROPORTIONNEL BINOMINAL

Il y a trois ans, j'ai reçu une subvention de l'Initiative pour la recherche de premier cycle de l'Université de l'Alberta pour l'élaboration d'un nouveau système électoral qui corrigerait les lacunes du SMU tout en répondant aux besoins uniques du Canada. Mes recherches sur l'histoire de la réforme électorale au Canada m'ont amené à tirer trois conclusions importantes. Premièrement, les Canadiens ont été placés devant une fausse alternative entre deux systèmes qui comportent des avantages différents, le vote unique transférable (VUT) et la représentation proportionnelle mixte (RPM). Deuxièmement, les systèmes électoraux qui ont été soumis à l'examen des Canadiens étaient nettement différents du SMU en ce concerne l'expérience de l'électeur et la façon dont les électeurs seraient représentés. Troisièmement, en raison de la géographie du Canada et des exigences particulières de sa Constitution, le VUT et la RPM auraient pour effet de priver de nombreux Canadiens des avantages de la réforme du système électoral. Ces conclusions ont guidé l'élaboration du SPB. Le résultat : un système électoral qui

maintient la simplicité du bulletin de vote et la représentation fortement localisée du SMU, tout en assurant que tous les Canadiens disposent d'un vote efficace.

En résumé, le SPB fonctionne comme suit : on crée des circonscriptions à deux sièges où le premier candidat est élu au scrutin majoritaire (ce qui assure que le candidat au premier rang remporte toujours un siège) et où le second candidat est élu au moyen d'un processus qui assure la proportionnalité des résultats¹. Plus précisément, on respecte le principe de la proportionnalité en utilisant les résultats électoraux régionaux pour établir le nombre de sièges que chaque parti mérite et les résultats dans les circonscriptions individuelles pour établir où chaque parti remportera ses sièges. Autrement dit, le SPB optimalise les résultats électoraux en faisant simultanément en sorte que chaque circonscription se voit attribuer le représentant qu'elle préfère le plus et que chaque parti obtient le nombre de sièges qu'il mérite. Ainsi, le SPB respecte les principes de la responsabilisation régionale et locale.

En élisant tous les candidats à l'intérieur de circonscriptions binominales, deux reproches formulés contre la RPM et d'autres systèmes proportionnels couramment utilisés sont éliminés : que les systèmes mixtes créent deux niveaux de représentants et que les systèmes proportionnels exigent le recours à de longues listes de parti faisant en sorte qu'il est difficile pour les électeurs d'exiger des comptes de ces candidats. Étant donné que chaque député serait rattaché à une circonscription binominale, le SPB ne créerait pas de seconde catégorie de représentants. De plus, les longues listes de parti ne seraient pas une caractéristique du SPB. Le bulletin de vote du SPB conserverait la simplicité de notre bulletin de vote actuel (voir la figure 1).

De plus, la structure binominale du SPB assurerait que tous les Canadiens bénéficieraient de la réforme électorale. Contrairement au VUT, pour lequel la vaste étendue géographique du Canada engendre des difficultés, le SPB serait en mesure d'intégrer pleinement le Canada rural dans le nouveau système. En outre, le SPB n'est pas mis en difficulté par les contraintes pratiques qui limitent la RPM. Avec la RPM, plus une région est grande, plus le nombre de candidats qu'il faut inscrire sur le bulletin de

¹ Une explication détaillée de ce processus est fournie à la section 6.1 du rapport sur le SPB, disponible sur le site DMPforCanada.com (à la page « How it Works », sous la rubrique « More Details »).

vote augmente. Ainsi, il est peu pratique de créer de grandes régions parce que, à un certain point, il y a tout simplement trop de candidats à inscrire sur le bulletin de vote. Toutefois, avec le SPB, le bulletin de vote n'est aucunement touché par l'étendue de la région. Cela, jumelé au fait que le SPB peut satisfaire aux exigences en matière de répartition des sièges énoncées dans la Constitution, permettrait la mise en œuvre du SPB dans des régions qui s'étendent sur plus d'une province. Par conséquent, le SPB permettrait au Comité de veiller à ce que toutes les régions du Canada, en particulier les trois territoires et l'Île-du-Prince-Édouard, bénéficient pleinement de la réforme électorale.

Bien que le SPB soit un système relativement récent, il a déjà fait l'objet de réflexions sérieuses. En fait, il pourrait devenir le premier système électoral proportionnel qui soit approuvé par des électeurs dans un plébiscite et adopté par un gouvernement provincial. Le 15 avril, le Comité spécial sur le renouvellement démocratique de l'Île-du-Prince-Édouard a officiellement recommandé que le SPB soit inclus dans un plébiscite dans le cadre duquel on demandera aux Prince-Édouardiens s'ils souhaitent changer de système électoral. Le vote lié à ce plébiscite s'achèvera le 7 novembre, près d'un mois avant que le présent Comité ne fasse rapport à la Chambre des communes. La décision du Comité de l'Île-du-Prince-Édouard d'inclure le SPB dans son prochain plébiscite témoigne de l'intérêt porté à ce système.

3. LES CINQ PRINCIPES DE RÉFORME ÉLECTORALE DU COMITÉ

3.1 Efficacité et légitimité

Le SPB « augmente[rait] la confiance des Canadiens sur le fait que leur désir démocratique, tel qu'il est exprimé par le vote, sera traduit de façon juste » dans la représentation politique en éliminant pratiquement la distorsion des résultats du scrutin, et renforcerait « le lien entre l'intention des électeurs et l'élection des représentants ». Non seulement le SPB assurerait que les partis obtiennent la représentation à la Chambre des communes qu'ils méritent, mais en outre il respecterait les votes exprimés pour les candidats indépendants. Contrairement à certains autres systèmes proportionnels, avec le SPB, il n'y a aucun siège qui ne peut être attribué à un candidat indépendant et, par conséquent, le SPB ne contraindrait pas les électeurs à choisir un parti lorsqu'ils votent.

Lorsqu'un électeur exprimerait son vote dans le cadre du SPB, il saurait que ce vote aura une incidence concrète sur l'issue de l'élection. Par conséquent, la logique qui sous-tend le vote stratégique ne tiendrait plus. De plus, les électeurs n'auraient plus de raison de croire que leur vote ne sert à rien. Ces conséquences de l'adoption d'un système proportionnel assureraient chaque Canadien que leur voix contribue à façonner la composition de leur gouvernement.

3.2 Participation

En veillant à ce que chaque vote joue un rôle important dans l'issue des élections, le SPB « encourage[rait] le vote et la participation au processus démocratique ». De plus, le SPB « favorise[rait] une civilité et une collaboration accrues au sein de la sphère politique » en élargissant la représentation régionale des partis politiques et en intégrant la diversité politique au niveau local. Des simulations fondées sur les données d'élections canadiennes antérieures révèlent que la représentation régionale des partis augmenterait de manière importante. Par exemple, dans la simulation des élections de 2015, la représentation régionale des trois grands partis est plus que deux fois plus élevée, en moyenne. Il ressort également de ces simulations qu'environ 80 % des circonscriptions seraient représentées par deux partis différents. Ces deux effets encourageraient fortement les partis à travailler ensemble pour représenter les Canadiens.

3.3 Accessibilité et inclusion

Le SPB utilise un des bulletins de vote les plus simples. Il est presque identique au bulletin de vote du SMU (voir l'exemple présenté à la figure 1). La seule différence est l'ajout d'un second candidat pour chaque parti qui choisit d'en inscrire un². Étant donné que l'expérience de vote avec le SPB serait à peu près identique au vote dans le

² Veuillez noter que les partis auraient la responsabilité d'établir le classement de leurs candidats. Idéalement, ces classements seraient établis à la suite de processus de nomination ouverts où, par exemple, les deux premiers candidats recevraient l'investiture. Dans un tel processus de nomination, le candidat au premier rang obtiendrait le classement « 1 » et le candidat au deuxième rang, le classement « 2 ». Quand un parti remporte un siège dans une circonscription, son candidat classé au premier rang est élu. Dans les cas où un parti remporte les deux sièges d'une circonscription, ses deux candidats sont élus.

système actuel, les Canadiens auraient les connaissances requises pour voter avec le SPB avant d'être renseignés sur les nouveautés de ce système électoral.

3.4 Intégrité

Il y a trois raisons pour lesquelles le SPB préserverait l'intégrité des élections canadiennes. Premièrement, il produirait des résultats électoraux qui seraient à la fois fiables et vérifiables. Deuxièmement, la méthode que le SPB utilise pour traduire les votes en résultats électoraux est objective. Troisièmement, étant donné que le SPB utiliserait un bulletin de vote qui est presque identique à celui qui est présentement utilisé, on pourrait conserver les pratiques électorales et les procédures de dépouillement actuelles.

3.5 Représentation locale

Avec le SPB, chaque député serait rattaché à une circonscription binominale et représenterait cette dernière. Fait important, les députés auraient encore à rendre des comptes à leurs mandants et auraient besoin de leur appui pour une éventuelle réélection. De plus, le recours aux circonscriptions binominales permettrait au Canada de préserver la relation étroite que tous les députés développent avec leurs mandants. Toutefois, le SPB ne ferait pas que maintenir le statu quo. Il propose plutôt d'améliorer cette relation. Comme je l'ai signalé précédemment, il ressort de simulations d'élections canadiennes antérieures que 80 % des circonscriptions seraient probablement représentées par deux partis dans les élections à venir. Cela aurait pour effet d'augmenter considérablement le nombre de Canadiens qui sont représentés par un candidat pour lequel ils ont voté et d'offrir à une forte majorité de Canadiens le choix entre deux députés de différents partis lorsqu'ils veulent faire valoir leurs préoccupations.

4. SIMULATION DES ÉLECTIONS FÉDÉRALES DE 2015

Dans la présente section, je vais montrer comment le SPB aurait amélioré l'issue des élections de 2015 de manière concrète³. À l'aide de données d'octobre dernier, une simulation des dernières élections avec le SPB a été produite, dont les résultats sont exposés aux figures 2 à 9. Pour cette simulation, on a utilisé un seuil de circonscription de 5 % et un facteur de réserve de 10 %⁴. On a également supposé que chaque circonscription uninominale était binominale. Évidemment, si le SPB est adopté dans des élections futures, le nombre de circonscriptions sera sans doute réduit de façon à ne pas augmenter le nombre de sièges. Toutefois, l'effet de cette réduction du nombre de circonscriptions sur les résultats de la simulation ne serait pas considérable.

Aux fins de la simulation, le Canada a été divisé en quatre régions :

- le Canada atlantique – Terre-Neuve et Labrador, l'Î.-P.-É., la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick;
- le Québec;
- l'Ontario;
- l'Ouest du Canada – le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut, la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan.

Avec des régions de cette taille, tous les Canadiens tireraient pleinement parti des avantages du SPB. Autrement dit, chaque Canadien saurait que son vote aura un effet concret sur l'issue des élections. Cela étant dit, le Comité pourrait aisément adopter le SPB tout en fixant autrement la taille des régions. Par exemple, le Comité pourrait choisir d'utiliser une région pour l'ensemble du Canada ou une région pour chaque province. Toutefois, je ne recommande pas cette dernière option au Comité. Faire de chaque province une région distincte aurait pour effet d'exclure les territoires de la réforme. De plus, le degré d'amélioration serait nettement moins important dans les petites provinces, notamment l'Î.-P.-É., que dans les grandes provinces, comme le Québec. À mon avis, il est impératif que le Comité veille à ce que chaque Canadien, peu

³ Pour des simulations additionnelles, voir la page « Federal Simulations » sur le site DMPforCanada.com et les annexes C à E du rapport sur le SPB.

⁴ Pour une explication des seuils et du facteur de réserve, voir la page « How it Works » sur le site DMPforCanada.com.

importe son lieu de résidence, dispose d'un vote qui soit significatif. Il ne devrait y avoir aucune exception.

Les figures 2 à 5 illustrent la répartition des suffrages exprimés et la répartition des sièges avec le SPB et le SMU et ce, pour chacune des régions⁵. Avec le SMU, les écarts les plus frappants entre les suffrages exprimés et les résultats électoraux se sont produits dans la région de l'Atlantique. Le Parti libéral a remporté tous les sièges dans cette région bien que le Parti conservateur, le Nouveau Parti démocratique et le Parti vert aient collectivement recueilli plus de 40 % des suffrages. La simulation révèle que, avec le SPB, chaque parti aurait obtenu la part de sièges qu'il méritait.

Les figures 6 à 9 rendent compte des résultats à l'échelle nationale. D'après la figure 6, les distorsions les plus importantes produites par le SMU à ce niveau étaient la surreprésentation du Parti libéral de 15 points de pourcentage, la sous-représentation du NPD de 7 points de pourcentage et la quasi-absence du Parti vert à la Chambre des communes. Comme l'illustre cette figure, si le SPB avait été utilisé, la Chambre des communes aurait fidèlement reflété les suffrages exprimés. De plus, la figure 7 révèle que 87 % des candidats élus avec le SPB auraient obtenu le premier ou le deuxième rang dans leurs circonscriptions. Autrement dit, 87 % des sièges auraient été accordés aux mêmes candidats ayant été élus dans un scrutin de type majoritaire.

Il convient d'examiner ce dernier point de plus près. À première vue, certains observateurs s'opposent à ce qu'un candidat au troisième rang soit élu au détriment du candidat au deuxième rang. Toutefois, cette opposition n'est pas justifiée. Avec le SPB, les candidats doivent obtenir un mandat qui repose à la fois sur les votes recueillis au niveau régional et au niveau de la circonscription. Lorsqu'un candidat au deuxième rang est lié à un parti qui n'a pas obtenu de mandat lui conférant des sièges additionnels à la lumière du vote régional, ce candidat se voit privé du siège, qui est attribué au meilleur candidat du parti ayant obtenu le mandat régional. Ainsi, ces candidats seraient élus parce qu'ils auraient obtenu les mandats locaux les plus solides parmi les partis ayant droit à une représentation à la Chambre des communes.

⁵ Les votes accordés à des candidats indépendants ou à des partis ayant obtenu moins de 3 % des votes sont regroupés dans la catégorie « Autres ».

Les figures 8 et 9 révèlent un autre avantage découlant du SPB. Selon la figure 8, 82 % des circonscriptions auraient été représentées par deux partis différents. Cela aurait pour effet d'améliorer la façon dont les Canadiens sont représentés, en augmentant le nombre d'électeurs dans chaque circonscription qui sont représentés par le parti qu'ils appuient. De plus, d'après la figure 9, il y aurait une amélioration au chapitre de la diversité régionale des caucus des partis. Par exemple, les partis libéral, conservateur et néo-démocrate auraient été représentés dans environ 75, 55 et 40 % des circonscriptions canadiennes, respectivement. Par rapport aux résultats obtenus avec le SMU, l'amélioration aurait été de 21, 26 et 27 %, respectivement.

5. CONCLUSION

Une des facettes les plus fondamentales et les plus importantes de notre démocratie est le processus par lequel les votes des Canadiens se traduisent par la représentation des électeurs à la Chambre des communes. Malheureusement, il s'agit d'un processus que nous considérons comme allant de soi. Maintenant, pour la première fois en plus de 10 ans, notre pays a la possibilité de réaliser des changements. Ce comité peut recommander que le Canada ouvre un nouveau chapitre dans son histoire démocratique. Toutefois, il est important que cette nouvelle ère de la démocratie canadienne soit conçue de manière à inclure tous les Canadiens. La solution proposée dans le présent mémoire promet une telle inclusivité, tout en respectant la Constitution canadienne et le souhait de nombreux Canadiens de se doter d'un système qui corrige les lacunes du SMU sans bouleverser radicalement le statu quo.

Le SPB apporterait de nombreuses améliorations importantes aux résultats électoraux au Canada. Il y aurait une répartition plus égale des sièges de chaque parti à l'échelle du pays, ce qui assurerait une meilleure représentation régionale au sein des caucus des partis. Il y aurait une meilleure représentation des Canadiens au niveau local, grâce à l'élection de candidats de deux partis différents dans la majorité des circonscriptions. Surtout, le remplacement du SMU par le scrutin proportionnel binominal assurerait que la Chambre des communes reflète fidèlement les choix de tous les Canadiens. Pour atteindre cet objectif, il faut veiller à ce chaque vote, peu importe où

il est exprimé, ait un effet concret sur le résultat électoral. Quel soit le système électoral choisi par le comité, il faudrait qu'un des traits incontournables de notre nouveau système électoral soit l'attribution à chaque Canadien d'un vote qui soit significatif.

*Pour des renseignements additionnels sur le SPB, veuillez consulter le site
DMPforCanada.com.*

FIGURES

Exemple d'un bulletin de vote SPB

Inscrivez un seul « X » pour indiquer l'option que vous appuyez.

Parti rouge

1. Candidat A

2. Candidat B

Parti bleu

Candidat

Parti orange

1. Candidat A

2. Candidat B

Candidat indépendant

Figure 1

Canada atlantique

Répartition des suffrages exprimés en fonction des grands partis

Répartition des sièges en fonction des partis – SPB

Répartition des sièges en fonction des partis – SMU

Conservateur

Parti vert

Libéral

Nouveau Parti démocratique

Autres

Figure 2

Québec

Répartition des suffrages exprimés en fonction des grands partis

Répartition des sièges en fonction des partis – SPB

Répartition des sièges en fonction des partis – SMU

Bloc québécois
Conservateur
Parti vert
Libéral
Nouveau Parti démocratique
Autres

Figure 3

Ontario

Répartition des suffrages exprimés en fonction des grands partis

Répartition des sièges en fonction des partis – SPB

Répartition des sièges en fonction des partis – SMU

Conservateur
Parti vert
Libéral
Nouveau Parti démocratique
Autres

Figure 4

Ouest du Canada

Répartition des suffrages exprimés en fonction des grands partis

Répartition des sièges en fonction des partis – SPB

Répartition des sièges en fonction des partis – SMU

Conservateur
Parti vert
Libéral
Nouveau Parti démocratique
Autres

Figure 5

Canada

Répartition des suffrages exprimés en fonction des grands partis

Répartition des sièges en fonction des partis – SPB

Répartition des sièges en fonction des partis – SMU

Bloc québécois

Conservateur

Parti vert

Libéral

Nouveau Parti démocratique

Autres

Figure 6

Répartition des sièges en fonction du rang du candidat

Figure 7

Circonscriptions représentées par un seul parti ou par deux partis

Représentées par deux partis

Représentées par un seul parti

Figure 8

Représentation des circonscriptions, en fonction des partis

Pourcentage des circonscriptions où le parti est représenté

Bloc québécois

Conservateur

Parti vert

Libéral

Nouveau Parti démocratique

Figure 9
