

Scrutin proportionnel uninominal

(SPU)

Auteur : James Wilson

Le scrutin proportionnel uninominal se veut une solution de rechange au système actuel de scrutin majoritaire uninominal à un tour servant à élire la Chambre des communes du Canada. Le présent mémoire traite des structure et fonction de base du scrutin proportionnel uninominal ainsi que de ses avantages par rapport aux autres systèmes électoraux. Il présente également l'opinion du public canadien sur la réforme électorale en général.

Introduction : Scrutin proportionnel uninominal

Lorsque j'ai commencé à élaborer ma proposition, je cherchais une solution qui pourrait satisfaire à la fois les adeptes de la représentation proportionnelle et ceux qui préfèrent le scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT). Le résultat que je vous propose est un système que j'appelle **scrutin proportionnel uninominal (SPU)**. En avril, Maryam Monsef, ministre des Institutions démocratiques, a énuméré les caractéristiques que devra posséder le nouveau système électoral, et le SPU répond parfaitement aux normes de la ministre.

Ce qui ne change pas...

Le SPU conserve essentiellement la structure du SMUT : chaque électeur ne vote qu'une seule fois au cours de l'élection; les députés sont élus dans des circonscriptions uninominales; et les gouvernements sont formés en fonction du nombre total de sièges. En fait, il n'est pas nécessaire de modifier le nombre de circonscriptions électorales et de sièges au Parlement. Cela remplit trois des exigences formulées par la ministre Maryam Monsef : **1.** que le nouveau mode de scrutin ne rende pas le système électoral plus complexe; **2.** que les liens de proximité géographique soient maintenus entre les électeurs et les députés; et **3.** que l'acte de voter demeure convivial et facile. Et comme les circonscriptions et les méthodes de scrutin demeurent les mêmes, Élections Canada sera dispensée de faire les changements opérationnels – changements qui prendraient deux ans, selon ce qu'elle estime – que lui imposeraient les autres systèmes.

... et ce qui change

Les différences du SPU s'observent dans la manière de compter les voix exprimées par les députés lorsqu'ils votent des projets de loi au Parlement. À l'heure actuelle, chaque député a un *vote égal* pour les projets de loi étudiés par le Parlement. Dans le SPU, chaque député a un vote plus ou moins fort en fonction de la proportion du vote populaire récoltée par son parti lors des élections. Par mesure de compensation, les députés auront un vote plus faible si leur parti a remporté un nombre de sièges disproportionnellement élevé par rapport au vote populaire exprimé en sa faveur, et un vote plus fort dans le cas contraire. Ainsi, la capacité de chaque parti de faire adopter des lois au Parlement reflétera davantage la part de soutien qu'il a obtenu lors des élections précédentes. Cela signifie que le Parlement adopterait un système de *vote pondéré*.

Les élections fédérales de 2015 : scénario du SMUT

Les élections fédérales générales de 2015 ont donné lieu à la formation d'un gouvernement libéral majoritaire ayant remporté 184 sièges (54 %) et recueilli 39,5 % du vote populaire. Le Parti libéral peut donc adopter des lois sans consulter les autres partis.

Les élections fédérales de 2015 : scénario du SPU

Avec le SPU, le nombre de sièges détenus par chaque parti serait le même, mais l'adoption des lois se ferait proportionnellement à la part du vote populaire recueillie par chacun. Ainsi, les députés libéraux détiendraient collectivement environ 39,5 % des voix au Parlement; les conservateurs, environ 31,9 %; les néo-démocrates, environ 19,7 %; le Bloc, environ 4,7 %; et le Parti vert, environ 3,4 %. Cela satisfait directement l'exigence formulée par la ministre Maryam Monsef selon laquelle les résultats du scrutin doivent se traduire dans la distribution des sièges sans qu'il y ait de distorsion majeure. Bien que le nombre de sièges détenus par chaque parti demeure « déséquilibré », cela n'a plus d'importance puisqu'aucun parti ne pourra désormais détenir plus de pouvoir au Parlement que la part correspondant aux résultats électoraux. Au lieu de modifier le nombre total de sièges pour éliminer les distorsions dans le système électoral (un exercice coûteux), le SPU propose de modifier la tenue des votes au Parlement. Comme le vote de chaque parti aurait une force correspondant à la part du vote populaire récoltée par chacun, la distorsion serait éliminée sans qu'il soit nécessaire de modifier le nombre total de sièges.

La formule permettant de déterminer la force du vote de chaque député est la suivante :

(Vote populaire pour le parti X)/(nombre de députés dans le parti X) = Force du vote de chacun des députés du parti X

Essentiellement, le Parlement élu en 2015 serait un gouvernement minoritaire aux fins de l'adoption des lois, mais un gouvernement majoritaire pour ce qui est de conserver la confiance de la Chambre. J'y reviendrai plus en détail à la fin, dans la section intitulée *Quelques précisions*.

Utilisation du vote pondéré dans d'autres contextes

À l'heure actuelle, aucun organe législatif n'utilise le vote pondéré. Je pense que cela est dû à trois facteurs :

1. Les législateurs n'aiment pas l'idée que leurs votes ne soient pas de force égale.
2. Les États qui délaissent le SMUT ont tendance à adopter des systèmes complètement différents plutôt que de modifier le système en place.
3. Les États qui conservent le SMUT adoptent rarement des changements qui pourraient affaiblir le parti au pouvoir.

Toutefois, le vote pondéré est très répandu dans le monde des affaires. Les votes des actionnaires n'ont pas tous le même poids; cela dépend du nombre d'actions qu'ils détiennent. Dans le SPU, les partis seraient en quelque sorte des « actionnaires » du vote populaire.

Avantages du SMUT

La fin des votes gaspillés

Le SPU mettra fin au problème des votes gaspillés, car peu importe le parti qui le reçoit, chaque vote aura un impact dans le total du vote populaire, et avec le SPU, le vote populaire compte. Les votes dont un candidat n'a pas eu besoin pour gagner contribuent au vote populaire pour le parti, rehaussant ainsi son influence pour l'adoption des lois. Quant aux votes accordés à un candidat défait, ils viennent eux aussi accroître l'influence du parti au Parlement (ou affaiblir le pouvoir du gouvernement, selon le point de vue adopté).

La fin du vote stratégique

Parce que chaque vote pour son candidat favori aura un effet sur le Parlement élu, le vote stratégique perd de son importance. Dans le SMUT, l'électeur qui veut affaiblir le parti X dans sa circonscription doit voter pour celui des autres partis qui a selon lui le plus de chance de gagner. Avec le SPU, il suffit de voter pour n'importe quel autre parti pour réduire le nombre de votes récoltés par le parti X. L'électeur peut donc *voter pour son favori* plutôt que *stratégiquement*. La ministre Maryam Monsef a indiqué que le nouveau système électoral devra rétablir la confiance des Canadiens dans leur capacité d'influencer la politique. C'est exactement ce que feront les deux avantages que je viens de décrire.

La proportionnalité du Parlement

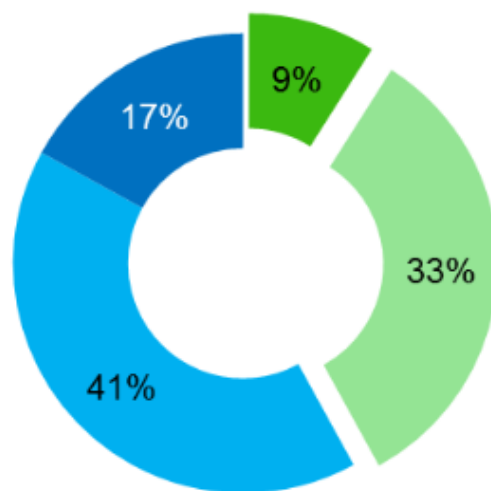
Dans le SMUT, il n'est pas rare que le parti gagnant récolte ~30 % des voix, ~51 % des sièges et 100 % du pouvoir d'adopter les lois. Le SPU modifie le dernier élément de cette formule en pondérant le vote. Pour des motifs que je vais expliquer dans la section *Quelques précisions*, je préfère conserver les deux autres éléments de la formule tels quels. Avec le SPU, il est probable que le parti gagnant récolte ~30 % des voix, ~51 % des sièges et seulement ~30 % du pouvoir d'adopter les lois.

L'avis des Canadiens sur la réforme électorale

Un récent sondage commandé par l'Institut Broadbent révèle ce que pensent les Canadiens de la réforme électorale. Les résultats sont présentés dans un rapport intitulé « *La réforme électorale canadienne – Sondage sur les solutions de rechange possibles* ».

Étude de l'Institut Broadbent

L'an dernier, l'Institut Broadbent a publié une étude sur les attitudes des Canadiens envers la réforme électorale. Bien que je ne souscrive pas à certaines de leurs conclusions, le rapport demeure une ressource utile. Voyons ce que les participants ont répondu lorsqu'on leur a demandé ce qu'ils pensaient du système électoral du Canada :



- Le système doit être complètement remanié
- Il faut apporter d'importants changements au système
- Il suffit d'apporter de petits changements au système
- Le système fonctionne bien et n'a pas besoin de changements.

Source : Institut Broadbent

Les résultats montrent qu'une majorité de répondants souhaitent une forme ou une autre de réforme électorale. C'est ce que l'Institut a fait dire aux résultats, mais il est tout aussi vrai que l'opinion la plus répandue consiste à dire que des changements mineurs suffiraient. Je crois que le SPU correspond aux changements mineurs souhaités à l'égard du système électoral. Après tout, les gens ne remarqueront aucun changement dans le déroulement des élections.

On a ensuite demandé aux répondants quelles caractéristiques d'un système électoral étaient importantes à leurs yeux. Leurs réponses sont indiquées ci-après. Les barres vertes sont des caractéristiques que possède le SPU et les barres orange, des caractéristiques qui n'ont pas vraiment d'importance dans le contexte du SPU. Les barres rouges sont les caractéristiques que le SPU ne possède pas.



Source : Institut Broadbent (avec modifications)

Comme vous pouvez le constater, le SPU correspond dans la plupart des matières importantes au type de système que veulent les Canadiens. Je vais aborder la question de la représentation régionale dans la partie *Opinions d'experts*.

Quant aux deux caractéristiques dont l'importance est neutralisée par le SPU, j'aimerais proposer une courte explication. Elles concernent toutes les deux le nombre de sièges. Dans le SMUT, le nombre de sièges est une mesure de la capacité de former le gouvernement et d'adopter des lois. Avec le SPU, le nombre de sièges sert toujours à

déterminer qui formera le gouvernement, mais n'a plus d'impact sur la capacité d'adopter des lois. Puisque la capacité d'adopter des lois semble être la principale préoccupation exprimée par les participants au sondage et que le SPU répond à cette préoccupation, je considère ce facteur comme neutralisé.

Dans l'ensemble, le rapport de l'Institut Broadbent dresse un tableau contradictoire. Une majorité de Canadiens ne réclament que des changements mineurs relativement au système électoral ou pas de changement du tout. Mais quand on a demandé aux répondants quel système ils voudraient adopter, ils ont accordé la préférence aux systèmes proportionnels, c'est-à-dire à des systèmes nécessitant une réforme majeure. Dans ce contexte, le SPU a toutes les qualités d'une bonne solution de rechange : il conserve essentiellement le système actuel, auquel il ajoute des éléments de proportionnalité de façon à combler les lacunes du SMUT.

Opinions d'experts

J'ai demandé à plusieurs experts de me dire ce qu'ils pensent du système que j'ai créé. J'ai reproduit leurs conseils ci-dessous et rédigé une réponse pour chacun.

M. Andrew Heard, professeur en sciences politiques à l'Université Simon Fraser

« Merci de m'avoir fait part de votre idée pour modifier le système électoral. Ce que vous proposez est très intéressant à plusieurs égards et m'a poussé à prendre le temps de réfléchir aux possibilités. J'aime l'avantage de n'avoir rien à changer sauf le poids du vote des députés. Si je devais lui trouver une faiblesse, ce serait de ne pas corriger la tendance du scrutin majoritaire uninominal à un tour de permettre à un parti de dominer ou d'écarter les autres partis dans une province ou une région. La conquête par les libéraux de tous les sièges au Canada atlantique lors des dernières élections en est un bon exemple. »

Le professeur Heard soulève un point intéressant : le SPU ne corrige pas la tendance occasionnelle du SMUT à écarter complètement des partis de certaines régions. À mon avis, bien que le SMUT pousse les partis à abandonner les régions où leurs chances sont minces, le SPU, pour sa part, leur permet de continuer à courtiser ces régions.

N'oubliez pas que dans le SMUT, les votes récoltés dans les circonscriptions où votre parti ne gagne pas n'ont aucune valeur. Les partis ont donc tendance à cibler seulement celles qu'ils ont une bonne chance de remporter. Dans le SPU, laisser tomber une région parce qu'on ne peut pas gagner le siège est une mauvaise idée, car même les votes officiellement « perdus » valent quelque chose pour le parti.

Alors même si le professeur a raison d'affirmer que le SPU n'empêcherait pas d'écarter complètement des partis de certaines régions, ceux-ci n'abandonneront pas pour autant ces régions. Je précise par ailleurs que l'exclusion d'une région tout entière demeure un

phénomène rare qui est habituellement circonstanciel à une seule élection. Cela ne devrait donc pas nous préoccuper outre mesure.

Scott Reid, député de Lanark—Frontenac—Kingston en 2001

« Si nous essayons de choisir collectivement un système, je peux vous garantir qu'il sera examiné et analysé par chaque personne et chaque parti à la recherche d'une réponse à la question suivante : comment cela m'aidera-t-il ou me nuira-t-il? Si qui que ce soit au sein de la coalition précaire que nous commençons à bâtir décide de faire primer les considérations partisans ou personnelles sur le bien-fondé du système proposé, cela suffira pour qu'il soit rejeté. »

Le plus grand avantage du SPU réside peut-être dans le fait qu'il ne désavantage excessivement aucun parti. Les conservateurs et les libéraux seraient peut-être forcés de consulter plus souvent les autres partis sur l'adoption des lois, mais ils conserveraient les mêmes chances de former le gouvernement qu'à l'heure actuelle. Le NPD et le Parti vert obtiendraient une part proportionnelle du pouvoir au Parlement (ce qui signifie généralement une plus grande influence), mais pas au point de pouvoir « tenir le gouvernement en otage ».

Enfin, le SPU offre un avantage très important à tous les partis : il ne sera plus possible de remanier les circonscriptions à des fins stratégiques. Même si un parti essayait de rassembler tous les partisans de son adversaire dans une même circonscription, cela n'empêcherait pas le vote populaire de contrer l'utilité des sièges ainsi obtenus.

M. Tom Flanagan, professeur de sciences politiques à l'Université de Calgary (à la retraite)

« C'est une idée très intéressante pour obtenir la proportionnalité sans modifier le mécanisme de scrutin. Votre méthode revêt une certaine logique, mais, à ma connaissance, rien de tel n'a jamais été tenté.

Il pourrait surgir des problèmes constitutionnels, car les députés n'auraient plus des voix égales au Parlement. Je suis sûr que certains diraient qu'une telle chose est contraire au préambule de la Loi sur l'ANB ("... une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni...").

Je pense qu'il y aurait des répercussions stratégiques sur la manière de mener les campagnes électorales. Les partis ne se contenteraient plus de vouloir remporter des sièges; ils voudraient aussi maximiser leur part du vote populaire pour accroître leur influence à la Chambre des communes. Ainsi, ils travailleraient plus fort pour obtenir des votes partout, même dans les circonscriptions qui leur semblent perdues d'avance. Beaucoup d'observateurs y verraient une évolution positive.

Il y a sûrement beaucoup d'autres choses qui m'échappent. Il est pratiquement impossible de songer à toutes les conséquences d'une idée qui n'a jamais été mise à l'épreuve.

Quoi qu'il en soit, je vous souhaite bonne chance. Je crains que votre idée ne diffère trop de la pratique actuelle pour rallier un grand soutien, mais il vaut la peine qu'on en discute. Personnellement, je ne vois aucune raison convaincante de modifier notre système électoral. Si le Canada est réellement "le meilleur pays au monde", comme aiment le dire nos politiciens, le système majoritaire uninominal à un tour ne doit pas être si mauvais. »

Il convient de noter que le prof. Flanagan et moi avons tiré une conclusion similaire en ce qui concerne la stratégie électorale. Quant à la question plus vaste de savoir si une modification constitutionnelle sera nécessaire, j'aurais tendance à dire qu'elle est superflue. Les modifications que je propose s'inscrivent entièrement dans le cadre de la responsabilité fédérale. C'est donc dire qu'elles nécessitent seulement l'approbation de la Chambre des communes, du Sénat et de la Couronne, les mêmes organes qui approuveraient une loi ordinaire.

Quelques précisions

L'idée derrière le SPU est très simple et peut être appliquée de multiples façons. Bien qu'il soit possible de recourir à la proportion établie par le vote populaire pour tous les types de décisions, ce ne serait pas idéal pour diverses raisons. La méthode que je propose conserve certains aspects du fonctionnement de la Chambre des communes qui sont basés sur le nombre de sièges. Dans la présente section, j'explique comment certaines situations *pourraient* être résolues avec le SPU.

Votes législatifs et procéduraux

L'objectif principal du SPU est d'empêcher les gouvernements d'adopter unilatéralement des lois alors qu'ils n'ont récolté qu'une minorité de voix. C'est pourquoi j'ai adopté une approche conservatrice en ce qui concerne les aspects du fonctionnement de la Chambre des communes qui ne sont pas directement liés à l'adoption des lois. Je propose les lignes directrices suivantes :

- Les votes sur les projets de loi ordinaires s'effectueront selon le nouveau système.
- Les votes de nature procédurale et les votes de confiance *explicites* (budget, discours du Trône) continueront de s'effectuer selon le système actuel du nombre de sièges.

Qui formera le gouvernement

La formation du gouvernement demeurera la prérogative de la Couronne. De même, la convention selon laquelle le parti qui obtient le plus de voix est appelé à former le gouvernement serait préservée. En théorie, la convention pourrait être modifiée de façon que le parti ayant obtenu la plus grande part du vote populaire forme le gouvernement. Cependant, il existe de bonnes raisons de ne pas le faire.

Les gouvernements doivent disposer d'un large bassin pour le choix de leurs ministres. Étant donné la nature partisane que revêt la formation d'un gouvernement, celle-ci devrait s'effectuer selon le nombre de sièges récoltés par les partis. Bien qu'il soit probable que le parti qui obtiendra la plus grande part du vote populaire obtiendra également le plus grand nombre de sièges, ce ne sera pas nécessairement le cas.

Conclusion

Certains diront que mon système a le désavantage de n'avoir jamais été adopté par aucun pays. À ceux-là, je pose une simple question : dans quelle mesure l'exemple des autres pays nous permet-il de savoir ce qui arrivait au Canada? Chaque pays a une histoire, une culture politique et une structure constitutionnelle qui lui sont propres. Le vote préférentiel peut fonctionner dans certains pays. La représentation proportionnelle peut régler certains problèmes là où elle est adoptée. Toutefois, aucun autre pays ne partage la situation unique du Canada. La valeur du scrutin proportionnel uninominal tient aux avantages qu'il offre, pas au fait qu'il ait été ou non adopté par d'autres pays.

Pour terminer, je vous souhaite une bonne santé et vous remercie de mener à bien la tâche ardue qui vous a été confiée.

Salutations distinguées,
James Wilson