
Table ronde sur la représentation proportionnelle

Traditionnellement, la représentation politique est fondée sur le territoire. Un député est élu dans une circonscription particulière et, une fois élu, il représente tous les intérêts de ses commettants. Au cours des dernières années, divers groupes ont demandé que la représentation ne soit plus fondée uniquement sur le territoire mais tienne compte également d'autres facteurs, y compris le sexe et l'ethnicité. Ces groupes avancent que le Parlement ne rend pas suffisamment compte de la composition de l'ensemble de la société. Cette question a fait l'objet d'une discussion lors de la 35^e Conférence de la région canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth qui s'est tenue à Winnipeg. Les principaux intervenants étaient John MacKay, député provincial du Nouveau-Brunswick et Dennis Richards, député à la l'Assemblée de Nouvelle-Écosse. Les extraits suivants sont tirés du Hansard du Manitoba. On peut se procurer la transcription complète auprès du greffier de l'Assemblée législative du Manitoba.

John MacKay (Nouveau-Brunswick) : Le système majoritaire tel qu'il existe actuellement au Canada fait en sorte qu'un député est élu pour chaque circonscription. Les partis nomment un candidat, l'électeur indique sa préférence en cochant une case en regard d'un nom sur le bulletin de vote, et le candidat ayant le nombre de voix le plus élevé l'emporte. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit à tous les citoyens canadiens le droit de voter et d'être considérés égaux devant la loi. Mais la Charte exige-t-elle que le vote de chaque personne ait le même poids ? Cette question a été au coeur des discussions qui ont porté sur la population moyenne idéale des circonscriptions et sur l'écart permis par rapport à la moyenne lors des récentes audiences qu'a tenues la Commission de représentation et de délimitation des circonscriptions électorales pour le Nouveau-Brunswick.

Le système majoritaire uninominal permet à un député élu de gagner son siège sans avoir reçu la majorité absolue dans son district. Tout ce qu'il a à faire, c'est de recevoir davantage de voix que le candidat suivant. Cela veut dire qu'il est possible, et c'est d'ailleurs le cas la plupart du temps, que le parti politique ayant la majorité des sièges à la Chambre des communes n'aura pas reçu la majorité du suffrage populaire. Autrement dit, à quelques exceptions près, notre gouvernement national a reçu plus de voix contre lui que pour lui. Lors des

élections fédérales de 1980, plus d'un demi-million d'électeurs ont voté pour les Libéraux en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique, mais le parti a pourtant été éliminé dans l'Ouest, car tous ces votes n'ont pas produit un seul député au sein du caucus du gouvernement majoritaire.

Les opposants au système du scrutin majoritaire uninominal estiment que cette sous-représentation renforce la régionalisation du pays. En ne donnant aucun siège aux Libéraux en Alberta et parfois pratiquement aucun siège aux Progressistes-Conservateurs au Québec, ce système donne l'impression que les provinces sont unanimes. Le système électoral traditionnel reflète la philosophie du gouvernement par la majorité, donne aux électeurs des représentants pour lesquels ils n'ont pas voté, réduit les possibilités de représentation des minorités et accorde un pouvoir indu aux partis politiques sur les citoyens. Ce système peut déformer l'équation entre la part du suffrage populaire et la part des sièges, aboutissant à une surreprésentation du parti qui obtient la plus grande part des voix, une sous-représentation du parti occupant la seconde place et même une non-représentation des plus petits partis.

Les partisans du système majoritaire uninominal estiment que, par rapport à d'autres pays, le Canada a un bon système sur le plan national. Il réussit cependant moins bien à assurer la proportionnalité au niveau des régions et des provinces. Les

partisans de la théorie classique de l'élection à la majorité par des circonscriptions uniques estiment que cela concentre la politique presque entièrement entre les mains de deux partis, permettant à la population d'exercer un choix clair quant au gouvernement et à l'opposition. Dans la mesure où le parti qui obtient la majorité du suffrage populaire obtiendra presque certainement une majorité claire de députés élus, cela permet d'obtenir des gouvernements forts et stables.

Ce système existe en fait depuis quelque 600 ans en Grande-Bretagne et plus de deux siècles aux États-Unis et au Canada. D'aucuns ont appelé à des changements qui, selon eux, aboutiraient à une représentation plus équitable grâce à une représentation proportionnelle ou une variante de ce système. Ces demandes de changements tendent à provenir de ceux que le système actuel fait perdre.

En 1987, les Libéraux provinciaux du Nouveau-Brunswick ont obtenu 100 p. 100 des sièges à l'Assemblée. Le Parti progressiste-conservateur a obtenu 28 p. 100 des voix mais aucun siège. Le NPD a obtenu 10,5 p. 100 des voix et aucun siège. Avec une représentation proportionnelle, le Parti progressiste-conservateur aurait obtenu 16 sièges à l'Assemblée du Nouveau-Brunswick et le Nouveau Parti démocratique en aurait eu six.

Lors des élections provinciales de l'Île-du-Prince-Édouard en 1993, le Parti progressiste-conservateur, avec 35 p. 100 des voix, n'a obtenu que 3 p. 100 des sièges alors que les Libéraux, avec 54 p. 100 des voix, ont fini avec 97 p. 100 des sièges. Cela peut aller également dans l'autre sens. Lors des élections provinciales du Nouveau-Brunswick en 1974, les Libéraux ont obtenu plus de 2 000 voix de plus que le Parti progressiste-conservateur, mais c'est ce dernier qui a formé le gouvernement. La même chose s'est produite lors des élections provinciales de 1970 qui ont entraîné la défaite du gouvernement de Louis Robichaud. Il avait obtenu le plus grand nombre de voix dans la province, mais c'est le parti de M. Hatfield qui a formé le gouvernement.

Lors des élections provinciales de l'Ontario en 1990, 37 p. 100 du vote populaire a donné une large majorité au Nouveau Parti démocratique de M. Rae, soit 57 p. 100 des sièges, alors que les Libéraux, avec 32 p. 100 des voix, n'ont obtenu que 27 p. 100 des sièges. Nous avons constaté une situation semblable récemment en Colombie-Britannique.

Au niveau fédéral, lors des dernières élections, le Parti progressiste-conservateur a obtenu plus de deux millions de voix et uniquement deux sièges. Les 16 p. 100 de voix qu'il a obtenues n'ont produit que 0,7 p. 100 du nombre de sièges total à la Chambre des communes. Le Bloc québécois a obtenu 340 000 voix de moins que le Parti progressiste-conservateur et a abouti avec 18 p. 100 des sièges. Le Parti réformiste se retrouve avec la meilleure proportion, avec 18 p. 100 des voix et 17 p. 100 des sièges. Mais, qu'on le croie ou non, les Libéraux, dans ce qui a semblé être un vote de confiance massif, n'ont en fait obtenu que 41 p. 100 du vote populaire mais

60 p. 100 des sièges. Ces résultats auraient été bien différents dans un régime de représentation proportionnelle. Au cours des dernières élections fédérales, les Libéraux auraient obtenu 122 sièges, le Parti progressiste-conservateur 47, le Bloc québécois 40, le Parti réformiste aurait formé l'opposition officielle avec 55 sièges, et il y aurait eu 11 sièges dans une autre catégorie quelconque et, bien entendu, un gouvernement minoritaire. Voilà donc le syndrome du scrutin majoritaire uninominal où le vainqueur obtient un siège s'il reçoit le plus grand nombre de voix.

Dans de nombreux pays, y compris l'Australie et la Nouvelle-Zélande, on utilise une forme de représentation proportionnelle. Lors des élections à la Chambre des représentants d'Australie, les gens énumèrent les candidats par ordre de préférence, et si aucun candidat n'obtient la majorité, la dernière place est éliminée et ses voix transférées. Ce processus se poursuit jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité absolue. Voici d'autres exemples de représentation proportionnelle :

- En France, les députés sont élus à l'Assemblée nationale au moyen d'un système à deux tours. Les candidats qui obtiennent au départ 50 p. 100 ou plus des voix sont considérés comme élus. Ceux qui ont obtenu moins de 12,5 p. 100 des voix sont éliminés, et le vote recommence.
- En Allemagne, la moitié des députés du Bundestag sont directement élus par une circonscription et l'autre moitié par une représentation proportionnelle à partir des listes établies par les partis. Pour obtenir des sièges au Bundestag par représentation proportionnelle, un parti doit obtenir plus de 5 p. 100 des voix.
- En Italie, on associe le système majoritaire uninominal et la représentation proportionnelle. Il y a 630 sièges au Parlement italien, 472 élus selon le système majoritaire et 158 par représentation proportionnelle. L'Italie avait un système de suffrage préférentiel pour quatre candidats d'une circonscription d'après le numéro sur la liste, mais a abandonné ce système en 1991.
- En Israël, qui est un cas intéressant, on utilise la représentation proportionnelle en votant pour la liste du parti dans une circonscription plurinomiale. Tout parti obtenant plus de 1,5 p. 100 de l'ensemble des voix peut être représenté à la Knesset, ce qui peut aboutir à une assemblée très fracturée.
- En Irlande, il existe un transfert unique de voix dans les circonscriptions comptant trois, quatre ou cinq députés.

Tous les systèmes de représentation ont leurs avantages et leurs inconvénients. Je dirais que la représentation proportionnelle tend à produire des gouvernements moins cohésifs que le système majoritaire uninominal. En outre, la représentation proportionnelle fera certainement face à des problèmes réels, en particulier si on veut aller faire davantage que de refléter l'ensemble de l'électorat et que l'on essaie d'insister sur la présence des femmes ou la diversité culturelle. Les minorités

pourraient insister pour être mieux représentées dans cette équation.



Dennis Richards (Nouvelle-Écosse) : La question des systèmes électoraux devrait intéresser tous ceux qui se préoccupent du fonctionnement des gouvernements démocratiques. Les élections définissent la démocratie. Dans les démocraties représentatives, les élections ont deux objectifs fondamentaux. Elles confèrent une autorité à ceux que l'on choisit pour représenter les électeurs et tiennent les représentants responsables de leurs actions pendant leur mandat. Strictement définis, les systèmes électoraux sont les mécanismes par lesquels les préférences des citoyens se traduisent par des sièges dans leurs institutions respectives. Par conséquent, le comportement des partis politiques et des candidats aux charges électives sera en grande partie conditionné par le système électoral.

Le système électoral canadien penche du côté des préférences régionales, de sorte que les partis sont souvent encouragés à insister sur les préoccupations régionales plutôt que nationales lors des campagnes électorales. Et encore plus important, la façon dont un système électoral traduit le nombre des voix en sièges peut influencer le soutien que le public accorde au système lui-même. Par exemple, si les citoyens ont l'impression que leurs préférences ne sont pas suffisamment bien reflétées à l'Assemblée à la suite d'une élection, ils auront tendance à retirer leur soutien au système. Le nombre de gens qui voteront pendant les élections diminuera, le personnel politique sera moins respecté et les lois promulguées par le gouvernement ne seront pas considérées comme pleinement légitimes. D'autre part, pour de nombreux citoyens, les élections représentent la seule occasion de participation politique. Il est donc très important que les systèmes électoraux soient considérés comme justes et capables de répondre aux attentes du public. Sinon, la démocratie elle-même est mise en danger.

Par la représentation proportionnelle, on cherche à représenter la population par la proportion des voix obtenues. Ce système exige que plus d'une personne soit élue dans une circonscription pour qu'il y ait plusieurs sièges. Ces sièges sont pourvus en proportion des voix. Ce système était très en vogue au Canada il y a environ 40 ans lorsque des villes comme Winnipeg, Calgary, Edmonton et Vancouver l'ont adopté. Il est encore populaire dans de nombreux pays, mais il y a presque autant de systèmes différents de représentation proportionnelle qu'il y a d'idées sur le gouvernement. Une des plus connues est le système Hare, où les électeurs vont aux urnes afin de voter pour tous les candidats de la liste par ordre de préférence. Étant donné qu'il y a souvent de nombreux candidats, il faut déterminer des quotients électoraux. Le quota est déterminé en

divisant le nombre d'électeurs par le nombre de sièges à pourvoir plus un, celui-ci étant réservé aux bulletins détériorés.

Vient ensuite le dépouillement. On compte les premiers choix pour chaque candidat et tous ceux qui disposent du quota sont déclarés élus. Bien entendu, il s'ensuit toutes sortes de dilemmes. Si la personne est élue avec plus que le quota, l'excédent est transféré au second choix. Si aucun des candidats prometteurs n'a un quota ou si trop peu d'entre eux l'ont, la personne ayant le moins de choix est éliminée et les deuxièmes préférences sur son bulletin de vote sont réparties telles qu'elles sont indiquées. Si cela ne suffit pas, l'avant-dernier candidat est éliminé et on passe aux seconds choix. Le système se poursuit jusqu'à ce que le nombre des candidats atteigne le quota. Une des principales critiques que l'on peut apporter à ce système est qu'il est bien trop compliqué.

Les systèmes électoraux ne sont pas parfaits. Pour évaluer chaque système, nous devrions nous demander si les systèmes électoraux réussissent à atteindre certains des résultats souhaités. On peut résumer cela par deux affirmations. Premièrement, toute élection au niveau national ou provincial doit permettre l'élection d'un gouvernement fort et stable qui rende compte des principales tendances de l'opinion publique; et, deuxièmement, les gouvernements doivent gouverner conformément aux souhaits de la majorité de l'électorat tout en respectant les différents points de vue et trouver le moyen d'inclure les opinions des minorités et autres groupes importants de la société.

J'ai défini cinq points forts de notre système majoritaire uninominal actuel.

- La recherche montre que ces systèmes ont tendance à donner lieu à un gouvernement unipartite, souvent majoritaire. Les électeurs savent que, lorsqu'ils votent pour un candidat ou un parti, ils choisissent un gouvernement.
- Deuxièmement, ce système donne en général un gouvernement plus stable. Les coalitions de divers partis, les groupes qui forment les gouvernements, sont moins fréquentes. Ce type de gouvernement ne risque pas de tomber en cas de vote de censure. Cela permet au gouvernement d'avoir la liberté d'aller jusqu'au bout de son mandat. Il est plus en mesure d'appliquer son programme législatif pour lequel il a fait campagne.
- Troisièmement, le processus électoral est relativement simple. Autrement dit, le candidat qui obtient le plus de voix l'emporte.
- Quatrièmement, le système majoritaire uninominal favorise la création d'un système de parti fort au sein duquel il existe un sens aigu de la loyauté. Le gouvernement travaille comme une équipe. Les électeurs votent à la fois pour une personne qui les représente et une personne qui est membre d'un parti ayant un programme législatif bien défini. Cela est essentiel, car les partis mettent au point des positions et des politiques auxquelles

les électeurs peuvent s'identifier et qu'ils peuvent choisir de soutenir ou de rejeter:

- Cinquièmement, le système majoritaire, associé au fait qu'un seul député est élu dans une circonscription, assure un lien direct entre les représentants élus et les électeurs.

Je vais maintenant parler de ce que je considère comme certaines des faiblesses de la représentation proportionnelle. La représentation proportionnelle n'atteint pas nécessairement l'objectif qu'elle prétend atteindre. Une étude menée en 1991 sur les systèmes électoraux dans 25 pays a montré qu'il est possible que le système majoritaire uninominal aboutisse à un résultat plus proportionnel que la représentation proportionnelle. Bien d'autres facteurs entrent en jeu, comme le nombre des partis participant à l'élection, et peuvent influencer les résultats de l'élection. Le système de la représentation proportionnelle risque de favoriser les voix marginales et les opinions extrêmes d'une société, car il peut donner à ces opinions une plate-forme législative à partir de laquelle on peut défendre sa cause, ce qui a pour effet de l'amplifier indûment.

Étant donné que la représentation proportionnelle donne lieu en général à un gouvernement de coalition, il est donc rare qu'un parti obtienne une majorité. Cela change complètement et sape les fondements de notre système de gouvernement par l'exécutif. Notre forme de gouvernement démocratique dépend du fait que le parti au pouvoir a suffisamment d'élus pour appliquer son programme législatif. Un parti sans majorité serait obligé de se battre pour toutes les propositions ou d'entrer dans une coalition avec un ou plusieurs autres partis, et le gouvernement serait moins stable. Avec la représentation proportionnelle, les électeurs n'élisent pas vraiment un gouvernement. Ce système exige que plus d'une personne soit élue dans une circonscription. Par conséquent, l'électorat ne vote pas réellement pour la personne qui participera au gouvernement et le formera.

D'autre part, le lien de responsabilité entre les élus et l'électorat n'est plus aussi net. Et finalement, dans un pays aussi vaste et aussi peu peuplé que le Canada, où les sentiments et les intérêts régionaux sont déjà très forts, la représentation proportionnelle pourrait facilement favoriser l'apparition d'un grand nombre de partis régionaux au niveau fédéral. Cela ne ferait qu'aggraver le problème du conflit entre les intérêts régionaux et nationaux. Cela est également vrai dans certaines provinces où il existe de fortes tendances régionales.

Glenn Hage (Saskatchewan) : Je pense que la représentation proportionnelle est pertinente non seulement au niveau national mais également au niveau provincial.

Ceux d'entre nous qui sommes ici, avons tendance, ayant obtenu notre siège grâce au système majoritaire uninominal, d'accorder une plus grande valeur à la présence d'un gouver-

nement solide et à la représentation des partis, et je pense que cela est conforme aux valeurs exprimées par les Canadiens dans toutes nos provinces. Mais je pense que nous devons également reconnaître que, dernièrement, le système électoral suscite un certain cynisme quant à la valeur du suffrage exprimé par quelqu'un souhaitant appuyer son parti. Nous pouvons tous citer des exemples récents où des partis ont obtenu davantage que 20 p. 100 du suffrage populaire lors d'une élection. Nous avons entendu des exemples où, en fait, il y avait eu plus de 20 p. 100 de voix et une représentation nulle. Il y a également d'autres exemples où les partis ont obtenu plus de 20 p. 100 du soutien populaire sans toutefois détenir le titre de parti officiel à la Chambre après les élections. Je pense que si un parti devait obtenir un certain pourcentage du suffrage populaire, il devrait avoir l'assurance d'obtenir le statut de parti à l'Assemblée. Il y aurait au moins un chef de parti qui serait un porte-parole vigoureux de l'idéologie et des valeurs ainsi que des priorités énoncées par le parti avant et pendant les élections. Le risque que nous courons si nous n'agissons pas et si nous n'envisageons pas sérieusement de prendre cette direction, c'est que nous allons compromettre le respect que la population peut avoir pour le rôle des partis politiques dans notre système. Il semble que, si ce respect continue de diminuer, nos citoyens commenceront à regarder vers d'autres modèles démocratiques qui ne sont pas conformes à notre système de démocratie parlementaire et à leur trouver plus d'attrait que ce n'est le cas actuellement.

Lloyd Johnson (Saskatchewan) : Le système politique canadien, qui s'appuie sur le concept de gouvernement responsable, exige essentiellement un système majoritaire uninominal, dans la mesure où cela signifie que, avant de siéger à l'Assemblée, les futurs élus doivent avoir appris l'aptitude de faire des compromis et avoir la volonté d'en faire. On ne peut pas se faire élire et puis faire des compromis à l'Assemblée. Notre système actuel nous oblige à faire les compromis avant. Les personnes ou les partis qui ont des idées mais qui ne sont pas prêts à faire des compromis n'arrivent jamais à l'Assemblée. Ils deviennent la marge qui ne gagne jamais. Par conséquent, en vertu de notre système, et c'est un principe tacite mais fondamental, il existe un processus d'apprentissage qui commence avant de briguer un siège. Cela commence avec l'électorat, dans la mesure où les gens comprennent qu'en votant, ils font un compromis pour que le meilleur groupe possible forme le gouvernement ou, du moins, une opposition forte et efficace à celui-ci.

Je pense donc que c'est une erreur de promouvoir la représentation proportionnelle en pensant que cela va résoudre les problèmes pour le système de gouvernement responsable. Je dirais que, selon moi, cela ne résoudra pas les problèmes. Cela

ne fait que les déplacer plus en amont où ils deviennent de graves difficultés.

Le besoin de compromis fera toujours partie de la réalité politique. Il est préférable que les compromis soient faits par l'électorat au début du processus, afin que les députés aient toute latitude pour remplir le mandat que la population leur a confié et qu'ils ne soient pas forcés de mettre en péril les principes en vertu desquels ils ont été élus pour agir, et ce alors qu'ils siègent déjà à l'Assemblée.

Des Rosiers (Chambre de commerce) : Le système proportionnel n'est vraiment jamais proportionnel de toute façon; la plupart comportent des seuils qu'il faut atteindre avant que le système ne s'applique réellement — 5 p. 100, 10 p. 100, 12 p. 100, selon les endroits. Je sais qu'en Israël, le chiffre était de 1,5 p. 100, mais cela n'est pas encore réellement proportionnel. Je ne sais pas vraiment pourquoi il devrait l'être pour commencer, mais cela serait certainement un argument.

Le système proportionnel, malheureusement, permet à des idées extrémistes de se faire entendre sur la place publique.

Je pense à des pays comme la France, où de petits groupes extrémistes ont réussi à se faire entendre au Parlement national en raison du système proportionnel utilisé dans ce pays. D'ailleurs, il y a deux formes de représentation proportionnelle en France, l'une qui est du genre décrit auparavant et la deuxième qui est un système uninominal à deux tours. La combinaison des deux a permis à de petits groupes marginaux d'avoir amplement l'occasion de se faire entendre et, certains diraient même, moi compris, trop d'occasions de se faire entendre.

De même, je pense qu'il est à la mode, tout au moins maintenant, de dire que les partis politiques ont déjà assez de pouvoirs, sinon trop, et que, si l'on établit des listes et que ces listes, plutôt que le candidat, prennent toute l'importance, sous quelque forme que ce soit, on augmente en fait l'importance des partis politiques par rapport aux parlementaires.

On pourrait avancer également un autre argument contre cette solution. Le fait que le système soit compliqué, comme on l'a dit plus tôt, est un autre facteur dont il faut tenir compte. En tant que parlementaires, nous connaissons bien notre système. Mais même ce système, et je pense pourtant qu'il est relativement simple, est passablement compliqué dans l'esprit de certains de nos commettants. Trop de gens ont de la diffi-

culté à comprendre les complexités de ce qu'est un gouvernement responsable. Comment cela fonctionne-t-il ? Pourquoi ne votons-nous pas réellement pour le premier ministre ? Son nom n'est pas sur le bulletin mais il est nommé quand même. Quelle est la différence entre un mandat fédéral et un mandat provincial ?

Dans certains endroits, il y a même deux niveaux différents de gouvernements municipaux, chacun élu séparément. C'est le cas de là où j'habite, dans la province d'Ontario, tout au moins dans cette partie de la province où je demeure. Donc il y a tous ces facteurs.

Dan D'Autremont (Saskatchewan) : Je suis d'accord avec ceux qui disent que le gouvernement responsable est un des points clés de la question de savoir si l'on doit adopter la représentation proportionnelle plutôt que le système majoritaire uninominal.

Où réside ma responsabilité si je suis élu par représentation proportionnelle ? Suis-je responsable devant les électeurs ou devant l'élite du parti qui a mis mon nom suffisamment haut sur la liste pour que je devienne député de l'Assemblée provinciale ou du Parlement ? Je pense que cela devient très très important.

Lorsqu'un commettant a des problèmes, à qui s'adresse-t-il ? Il ne me connaît peut-être pas personnellement. Je peux venir de l'autre extrémité de la province, et pourtant, j'ai été élu parce qu'il a coché le nom du parti auquel j'appartiens. Est-ce que l'élu qui leur est le plus proche physiquement est responsable ou est-ce moi, qui étais le représentant de ce parti, qui suis responsable ?

Je pense que nous nous écartons de l'idée de gouvernement responsable avec la représentation proportionnelle, du fait que l'on perd contact avec l'électeur qui nous est le plus proche. Lorsque je suis élu dans ma circonscription, je le suis pour représenter non seulement ceux qui ont voté pour moi et, dans mon cas, le système majoritaire uninominal a bien fonctionné, je n'ai pas obtenu 50 p. 100 des voix. Mais je représente tous les électeurs. Ils ont tous l'occasion de me parler de leurs préoccupations et s'attendent, à juste titre, à ce que je m'en occupe. Il me semble que le système majoritaire uninominal répond aux besoins, aux souhaits et à l'histoire du Canada et de nos provinces.