
Systemes électoraux et assemblées législatives représentatives

par Lisa Young

Plusieurs raisons militent en faveur d'une plus grande représentativité des assemblées législatives au Canada. Sur le plan symbolique, un corps législatif qui témoigne de la diversité de la société canadienne confirme le caractère englobant et égalitaire de cette société. Lorsqu'un organe délibérant ne satisfait pas à ce critère, il perd de sa légitimité aux yeux des groupes exclus. Certains Canadiens estiment en outre que les lois adoptés par une assemblée législative ou une Chambre des communes plus représentative sont différentes, au sens où elles tiennent compte des intérêts des femmes et des groupes minoritaires. Le présent article examine certains des arguments en faveur d'un nouveau système électoral.

Il ne fait pas de doute que, du point de vue démographique, les assemblées législatives canadiennes ne sont pas représentatives. Notre parlement et nos assemblées législatives comptent encore un nombre beaucoup trop grand de professionnels de race blanche et de sexe masculin, alors que pratiquement toutes les autres couches de la population y sont sous-représentées. La proportion de femmes au sein des différentes assemblées législatives provinciales du Canada ne dépasse pas 30 p. 100, et elle est actuellement de seulement 20,6 p. 100 à la Chambre des communes. Bien qu'il soit plus difficile d'obtenir des statistiques fiables, un rapide survol de la composition de la Chambre des communes ou d'à peu près n'importe quelle assemblée législative provinciale permet de constater que la diversité de la société canadienne, au chapitre de l'ethnicité, de la capacité et de l'orientation sexuelle, n'est pas représentée au sein de nos organes délibérants. Cette tendance à la sous-représentation n'est pas l'effet du hasard. Elle persiste depuis longtemps; plus encore, elle reflète sommairement la façon dont le pouvoir, la richesse, le prestige

et l'autorité se répartissent au sein de la société canadienne contemporaine.

Plusieurs des grands partis canadiens ont essayé de remédier au problème en adoptant différentes mesures de portée plus ou moins grande : programmes de formation spéciale et méthodes de recrutement favorables aux femmes, adoption par le NPD de plans d'action positive et nomination de candidates par le Parti libéral. À des degrés divers, ces programmes ont permis d'accroître le nombre de candidates et ont pu, dans une certaine mesure, encourager les membres d'autres groupes sous-représentés à se porter candidats. Ces initiatives ont toutefois eu un succès limité parce qu'elles cadrent mal avec le système électoral canadien.

Le constat que je fais ici découle d'une simple observation : les règles électorales ne sont jamais neutres.

Au Canada, nous avons tendance à considérer notre système uninominal à représentation territoriale comme étant effectivement neutre et à toutes fins pratiques naturel. Lorsque nous y regardons de plus près, nous constatons toutefois qu'il n'est ni l'un ni l'autre. En regroupant les citoyens selon l'endroit où ils vivent, notre système électoral privilégie l'identité territoriale. C'est donc, d'abord et avant tout, notre

Lisa Young est professeure adjointe au Département de sciences politiques de l'Université de Calgary. Le présent article s'inspire d'un exposé fait devant le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, le 25 avril 1998.

appartenance à des collectivités faisant partie d'un territoire bien défini, qui est prise en considération.

Lorsque nous parlons de représentation au Canada, nous parlons surtout en fonction des territoires et des régions. Il serait, par exemple, tout à fait inacceptable qu'une province qui abrite la moitié de la population du pays n'occupe que le quart des sièges à la Chambre des communes. L'idée qu'un Albertain puisse défendre convenablement le point de vue d'un Québécois, ou l'inverse, serait considérée comme risible. Pourtant, nous ne voyons pas l'urgence de repenser un système électoral en vertu duquel les femmes, qui forment plus de la moitié de la population, ne détiennent qu'un quart des sièges à la Chambre des communes, et nous soutenons que des non-Autochtones peuvent représenter les intérêts des Autochtones. La primauté du territoire dans nos discussions sur la représentation témoigne de l'importance des clivages régionaux qui façonnent la vie politique canadienne et sert à les renforcer (comme le soulignait Alan Cairns, il y a 30 ans)¹.

Cet accent sur la représentation territoriale a pour effet de réduire au silence les appels en faveur d'une représentation non territoriale et de les reléguer effectivement au second rang. Notre façon de concevoir la représentation en fonction du territoire, dont témoigne notre système majoritaire uninominal, nuit aussi aux candidats non traditionnels ou, plus précisément, aux candidats non traditionnels qui n'ont pas de circonscription où leurs éventuels partisans seraient géographiquement concentrés. Les femmes constituent le meilleur exemple à cet égard puisque, contrairement aux groupes ethniques ou aux gais et lesbiennes, elles ne sont habituellement pas regroupées géographiquement.

À partir du moment où nous reconnaissons que l'existence d'assemblées législatives plus diversifiées est un objectif souhaitable, il faut se poser la question suivante : quelle est la meilleure façon de s'y prendre?

La meilleure façon d'accroître la diversité des assemblées législatives canadiennes consiste donc à refondre le système électoral.

Les systèmes uninominaux font des courses à l'investiture des manifestations « à un seul gagnant ». En choisissant un candidat professionnel de race blanche et de sexe masculin pour être le seul candidat de leur parti lors d'une élection uninominale, les membres d'une association de circonscription peuvent prétendre qu'ils ont simplement choisi le « meilleur » candidat pour le poste. Si la majorité des associations de circonscription choisissent indépendamment des candidats semblables, cela semble être une coïncidence. Bref, il n'y a pas

de plan concerté pour exclure les femmes, les minorités raciales ou d'autres groupes. De plus, la logique d'un système uninominal exige que l'on choisisse le candidat le plus intéressant. Dans ce contexte, toute dérogation à la norme du candidat professionnel de race blanche et de sexe masculin est perceptible.

On peut, bien sûr, voir là un contraste avec le fonctionnement d'autres systèmes électoraux. Lorsqu'une organisation de parti doit choisir plus d'un candidat, il lui est nettement plus facile de parvenir à un certain degré de diversité. D'ailleurs, son incapacité à le faire dans un tel contexte risque de lui attirer des commentaires négatifs et de limiter l'attrait exercé par le parti auprès de certains électeurs.

Cette question nous amène ensuite à nous interroger sur la façon de concevoir un système électoral qui puisse faciliter l'élection d'assemblées législatives représentatives de la diversité de la société contemporaine. La voie la plus directe (bien qu'elle ne soit pas nécessairement la plus souhaitable) consisterait à adopter un système électoral qui garantisse l'obtention des résultats souhaités. Deux propositions en ce sens ont été formulées au Canada au cours des dix dernières années. La première émane de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis et préconise la création de circonscriptions électorales autochtones, tandis que la deuxième provient de la Commission d'établissement du Nunavut et recommande la création de circonscriptions binominales avec représentation égale des hommes et des femmes. La première n'a jamais été prise sérieusement en considération par les milieux politiques, tandis que la deuxième a été défaite lors d'un référendum tenu au printemps 1997. Dans un autre article, j'ai soutenu que la proposition du Nunavut était justifiable en droit canadien et dans le contexte de la théorie démocratique².

Je crois personnellement qu'il est préférable que les systèmes électoraux facilitent l'obtention de résultats diversifiés plutôt que de l'exiger, et ce, pour plusieurs raisons.

Premièrement, ces systèmes sont plus souples et permettent de tenir compte de divers aspects de l'identité politique. Par exemple, le clivage entre catholiques et protestants, qui était suffisamment important au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle pour exiger une représentation politique, s'est estompé. (L'Île-du-Prince-Édouard a récemment renoncé au système binominal qui était utilisé de façon officielle pour assurer une représentation égale aux protestants et aux catholiques au sein de l'assemblée législative provinciale.) Il y a tout juste 15 ans, il aurait été impensable que l'orientation sexuelle puisse être considérée comme un élément de l'identité politique, alors qu'elle y occupe aujourd'hui une grande place. Bref, l'importance des différents clivages politiques croît et décroît. Plus un système électoral est souple, mieux il peut s'adapter à l'émergence de nouveaux éléments de l'identité politique.

Deuxièmement, ces systèmes permettent aux partis, en tant qu'organismes essentiellement privés, de décider eux-mêmes de la façon d'aborder les questions de représentation. Sous le régime d'une quelconque version d'un système plurinominal à scrutin proportionnel, le NPD adopterait probablement un système de quotas pour inclure différents groupes sur sa liste de candidats, tandis que le Parti réformiste ne le ferait probablement pas. Ce genre de variation dans les méthodes internes est tout à fait indiqué à l'intérieur d'un système démocratique et offrirait aux électeurs la possibilité de choisir parmi des partis qui défendent des conceptions différentes de la représentation.

Troisièmement, sur le plan des réalités politiques, les systèmes qui garantissent l'obtention de résultats précis ne sont pas viables politiquement. La conception de la représentation en fonction du territoire est profondément ancrée dans la façon dont le public canadien conçoit l'organisation de la vie politique, et toute dérogation à cet égard pour permettre la représentation d'autres éléments de l'identité politique a des relents d'action positive « antidémocratique ».

À peu près n'importe quel autre système électoral serait plus efficace que le nôtre pour faciliter l'élection d'assemblées législatives plus représentatives.

Qu'il soit binominal, plurinominal, à vote unique transférable ou à scrutin proportionnel, n'importe quel système qui permet à un parti de désigner plus d'un candidat dans une circonscription électorale coupera court à la dynamique

favorisant « un seul gagnant », dont il est question ci-dessus, et permettra d'équilibrer quelque peu la liste des candidats.

Sans *garantir* l'obtention de résultats représentatifs, l'adoption d'un système électoral différent aurait simplement pour effet de *faciliter* les choses à cet égard. Plusieurs études transnationales soulignent que les femmes sont mieux représentées au sein des assemblées législatives nationales dans les pays où on a recours à des systèmes électoraux plurinominaux à scrutin proportionnel. En Allemagne, par exemple, où le système est mixte, les femmes ont plus de chances d'être élues à partir de la liste de candidats d'un parti que dans une circonscription géographique. Cette tendance ne constitue toutefois pas une garantie. Chaque fois que des systèmes plurinominaux à scrutin proportionnel ont permis l'élection d'un grand nombre de femmes, c'est que des femmes avaient milité, à l'intérieur et à l'extérieur des partis politiques, pour obtenir que les listes électorales soient représentatives de la diversité de la société. Faute de pressions internes et externes de cette nature, le système électoral aura peu d'impact sur la composition des assemblées législatives. En résumé, pour ceux et celles qui veulent des assemblées législatives plus représentatives au Canada, l'adoption d'un nouveau système électoral n'est qu'un premier pas³.

Notes

1. Alan Cairns, « The Electoral System and the Party System in Canada », *Revue canadienne de science politique* 1 (1968).
2. Lisa Young, « Gender Equal Legislatures: Evaluating the Proposed Nunavut Electoral System », *Analyse de Politiques*, octobre 1997.
3. Pour un examen plus détaillé de cet aspect, voir Lisa Young, *Systèmes électoraux et corps législatifs représentatifs : examen de divers systèmes électoraux à envisager*, Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1994.