

---

# Participation aux élections générales fédérales du Canada

---

par Louis Lavoie

*L'un des aspects les plus troublants de l'élection générale du 2 juin 1997 est peut-être qu'elle signale une tendance à la baisse de la participation aux élections fédérales, laquelle s'est maintenue à plus de 75 % en moyenne pendant de nombreuses années, pour fléchir à 70 % en 1993, puis à seulement 67 % en 1997. Cela s'est produit exactement au moment où l'on mettait en œuvre d'importantes mesures visant à accroître la participation. L'abstention est à la hausse. La désaffection, davantage que le simple mécontentement, est-elle en train de devenir la caractéristique de l'électorat canadien? Cette tendance manifeste constitue un problème de taille pour les parlementaires. L'avenir de nos institutions démocratiques pourrait dépendre de leur capacité à le résoudre.*

**L**e « simple fait » de voter, jadis un privilège accordé à ceux qui avaient les moyens de posséder des terres ou de payer des impôts, est devenu un droit de la citoyenneté dont jouissent pratiquement tous les Canadiens âgés de 18 ans et plus.

Au Canada, le vote se fait selon le « scrutin anglais » (ou système majoritaire uninominal). Dans chaque circonscription, le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix est déclaré élu. Lorsque les résultats de toutes les circonscriptions sont connus, le gouverneur général invite le chef du parti qui a remporté le plus grand nombre de sièges à la Chambre à former le gouvernement; le chef en question devient alors premier ministre.

C'est dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle que les institutions parlementaires canadiennes ont commencé à prendre forme, mais l'évolution du vote ne s'est pas faite aisément ni de façon continue. Les autorités coloniales d'Angleterre ont d'abord déterminé qui aurait le droit de vote, puis, entre 1784 et 1801, la maîtrise du processus de vote est passée aux mains des assemblées locales élues. Les principales

barrières concernaient la richesse (de fait, l'absence de richesse), le sexe, la religion et l'appartenance ethnique.

Au cours des 36 élections générales qui ont eu lieu depuis 1867, environ 73 % des électeurs inscrits ont exercé leur droit de vote en moyenne. La participation au scrutin a été la moins forte en juin 1896, soit 62,9 %, tandis qu'elle a atteint son maximum de 79 % lors des trois élections générales successives qui ont eu lieu entre 1958 et 1963.

Le scrutin est le principal moyen de conserver l'appui du public pour une certaine forme de gouvernement, car c'est par son truchement que les électeurs participent à la conduite des affaires publiques au Canada. Pour la grande majorité des citoyens, il s'agit de la manière la plus efficace de faire valoir leurs opinions politiques et de signaler leurs nouvelles préférences. Grâce au scrutin, les citoyens choisissent leurs représentants au Parlement ou dans les assemblées législatives et quel parti formera vraisemblablement le gouvernement. Par conséquent, la participation des électeurs constitue une mesure fondamentale de la confiance des citoyens dans le système politique.

En tant que fondement du gouvernement démocratique, le droit de vote ne doit pas être entravé par la loi ou par des mesures administratives servant à l'inscription des électeurs ou à la conduite du vote; il ne doit pas non plus être miné par l'absence des mesures correctives qui s'imposent.

---

*Anciennement d'Élections Canada, Louis Lavoie est maintenant consultant en systèmes électoraux.*

---

## Établissement d'une commission royale

---

En novembre 1989, on a nommé une commission royale chargée de la réforme de la démocratie électorale au Canada. Elle avait le vaste mandat de faire enquête et rapport sur les principes et processus qui devraient régir l'élection des députés à la Chambre des communes ainsi que le financement des candidats, des campagnes et des partis politiques, en particulier :

- les pratiques, procédures et mesures législatives au Canada;
- les modes et les sources de financement des partis politiques, les limites imposées à ce financement ainsi que les utilisations admissibles et inadmissibles des fonds en question;
- la qualité d'électeur et la compilation des votants, y compris l'opportunité d'établir une liste permanente.

La Commission a tenu des audiences publiques pendant 45 jours dans 27 villes de tout le pays. Elle a entendu le témoignage de plus de 500 groupes et particuliers, et reçu plus de 900 mémoires d'associations, de particuliers, d'intervenants et d'organisations du monde politique ainsi que d'administrateurs d'élections.

Après avoir analysé les opinions des Canadiens sur le système électoral, la Commission a proposé six grands objectifs pour régir la démocratie électorale au Canada :

- Garantir les droits démocratiques des électeurs;
- Rendre plus accessible la charge électorale;
- Promouvoir l'égalité et l'efficacité du vote;
- Renforcer les partis politiques en tant qu'organisations politiques de base;
- Promouvoir l'équité dans le processus électoral;
- Rehausser la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral.

La Commission royale a déposé son rapport le 13 février 1992.

L'une de ses principales recommandations était qu'on modifie les règles électorales fédérales afin qu'un éventail beaucoup plus large de Canadiens puissent exercer le droit de vote. Une première catégorie de personnes admissibles devait englober les juges, les prisonniers, les directeurs de scrutin et les personnes ayant une déficience mentale. Dans une deuxième catégorie étaient inclus les Canadiens demeurant ou étant en voyage à l'étranger et les personnes ayant une déficience physique.

Dans une autre recommandation, la Commission proposait d'établir un bulletin de vote spécial pour les gens qui trouveraient cette méthode plus facile, par exemple les personnes suivantes :

- Les Canadiens vivant à l'étranger;
- Les Canadiens se trouvant à l'extérieur de leur circonscription;
- Les Canadiens incapables de voter en personne au bureau ordinaire ou spécial de scrutin.

Un comité spécial de la Chambre des communes a examiné les recommandations de la Commission, dont la majorité, y compris celles mentionnées ci-dessus, ont été mises en œuvre pour les élections générales de 1993 et 1997.

Dans les recommandations, on envisageait un système électoral plus convivial pour les électeurs, soit environ 20 millions de Canadiens, et un régime administratif plus simple pour les responsables de la conduite des élections fédérales.

## La participation au scrutin et les facteurs institutionnels

---

D'après des recherches comparatives, on a constaté que les facteurs les plus importants pour expliquer les écarts de participation se rapportent aux éléments suivants : le système électoral, le système de partis, la structure du pouvoir législatif du gouvernement ainsi que la loi électorale de base. Voici des exemples d'éléments qui pourraient influencer sur la participation :

- Un système électoral qui favorise une certaine proportionnalité pour ce qui est de transformer en sièges les votes en faveur d'un parti;
- Un encouragement à voter parce qu'il existe un système de partis très compétitif;
- La formation de gouvernements au moyen de coalitions, qui risque de nuire à la participation;
- Le jour choisi pour l'élection peut également influencer sur la participation des électeurs. Nous tenons nos élections le lundi, alors que, dans la plupart des autres pays, elles ont lieu un jour de repos (samedi ou dimanche), ce qui attire un plus grand nombre d'électeurs et réduit vraisemblablement les coûts. Au Canada, pour des raisons religieuses ou autres, beaucoup refusent catégoriquement que le vote ait lieu un dimanche;
- Une autre mesure susceptible d'augmenter la participation au scrutin est une loi obligeant les électeurs à voter, comme en Grèce, en Australie, en Belgique et dans de nombreux autres pays; dans la plupart des cas, cette loi n'est pas appliquée strictement; on accepte facilement les excuses pour ne pas voter et les peines ne sont pas sévères; en principe, je doute que cela soit acceptable pour l'électorat canadien.

Des études sur la participation des électeurs ont fait ressortir que des facteurs « institutionnels » causaient des variations majeures à ce chapitre. La Commission royale a examiné ces éléments particuliers, mais elle n'a pas fait de recommandations connexes pour différentes raisons exposées dans son rapport.

**Tableau 1**  
**Élections générales fédérales au Canada**  
**Participation au scrutin de 1867 à 1997 (36 élections en 130 ans)**  
**— une élection à tous les 3,6 ans —**

| Élection n° | Date de l'événement | %    | Élection n° | Date de l'événement | %    | Élection n° | Date de l'événement | %    |
|-------------|---------------------|------|-------------|---------------------|------|-------------|---------------------|------|
| 1           | 9/1867              | 73,1 | 13          | 12/1917             | 75,0 | 25          | 6/1962              | 79,0 |
| 2           | 10/1872             | 70,3 | 14          | 12/1921             | 67,7 | 26          | 4/1963              | 79,2 |
| 3           | 1/1874              | 69,6 | 15          | 10/1925             | 66,4 | 27          | 11/1965             | 74,8 |
| 4           | 9/1878              | 69,1 | 16          | 9/1926              | 67,7 | 28          | 6/1968              | 75,7 |
| 5           | 6/1882              | 70,3 | 17          | 7/1930              | 73,6 | 29          | 10/1972             | 76,7 |
| 6           | 2/1887              | 70,1 | 18          | 10/1935             | 74,2 | 30          | 7/1974              | 71,0 |
| 7           | 3/1891              | 64,4 | 19          | 3/1940              | 69,9 | 31          | 5/1979              | 75,7 |
| 8           | 6/1896              | 62,9 | 20          | 6/1945              | 75,3 | 32          | 2/1980              | 69,3 |
| 9           | 11/1900             | 77,4 | 21          | 6/1949              | 73,8 | 33          | 9/1984              | 75,3 |
| 10          | 11/1904             | 71,6 | 22          | 8/1953              | 67,5 | 34          | 11/1988             | 75,3 |
| 11          | 10/1908             | 70,3 | 23          | 6/1957              | 74,1 | 35          | 10/1993             | 69,6 |
| 12          | 9/1911              | 70,2 | 24          | 3/1958              | 79,4 | 36          | 6/1997              | 67,0 |

Source : *A History of the Vote in Canada* — 1997. Notes : 1) Le pourcentage global de la participation aux 36 élections générales était de 73,6 %. 2) Il y a également eu trois référendums : en septembre 1898 sur la prohibition, en 1942 sur la conscription et en 1992 sur la Constitution. La participation a été de 44, 71 et 71 % respectivement.

Ce ne sont pas tous les gens ayant qualité d'électeur qui votent lors d'une élection fédérale. Le groupe des non-votants a été d'environ 25 % pendant un certain nombre d'années dans la décennie 1980, mais, aux élections de 1993 et 1997, il a grimpé aux alentours de 30 %. Les études sur le comportement des électeurs révèlent qu'il n'y a qu'un petit noyau de non-votants irréductibles, qu'on évalue à environ 5 % de l'électorat; la plupart de ceux qui ne votent pas font partie d'un groupe fluctuant qui représente entre 20 et 25 % de l'électorat. Différentes raisons font que des gens refusent de voter. Dans certains cas, il peut s'agir d'un manque d'intérêt pour l'élection ou la politique en général, tandis que d'autres électeurs, pour toutes sortes de raisons, peuvent avoir de la difficulté à voter le jour particulier de l'élection.

Dans ce dernier cas, les modifications mises en œuvre aux élections de 1993 et 1997 auraient permis aux électeurs en question de voter, mais il semble que certains d'entre eux n'étaient tout simplement pas au courant de la nouvelle situation.

En ce qui concerne l'élection de 1997, le résultat a été particulièrement décevant, car la participation est normalement plus élevée lorsque les élections ont lieu au printemps et aussi parce qu'il faisait beau le jour du scrutin dans la plupart des régions du Canada. D'après les politologues, le

fait qu'on ait tenu des élections anticipées peut expliquer en partie pourquoi les Canadiens ont exprimé leur mécontentement en s'abstenant de voter.

Comme l'indique le tableau 1, la participation aux élections fédérales depuis la Confédération, en 1867 (36 élections générales en 130 ans), mesurée par le pourcentage des votants inscrits qui ont réellement voté, a été en moyenne de 73 % environ, en comprenant les élections de 1993 et 1997, où la participation a été plus faible que d'habitude.

La participation globale a culminé à près de 80 % aux élections de 1958 à 1963 (trois élections), puis a diminué par la suite, sauf dans cinq élections sur 11, où on a enregistré une faible hausse du pourcentage.

Bien que la participation au scrutin puisse varier d'une élection fédérale à l'autre, aucune tendance nette ne saute aux yeux. Chaque élection se déroule dans des circonstances qui peuvent faciliter ou entraver la participation; il peut s'agir d'une fois à l'autre de circonstances entièrement différentes, tantôt des éléments politiques, tantôt le temps inclément, ou encore d'autres raisons dont personne n'a la maîtrise.

- En regroupant certains pourcentages du tableau en question, on constate ce qui suit :

**Tableau 2**  
**Participation électorale en pourcentage**  
**29 pays membres de l'OCDE**

| Pays de l'OCDE     | Population en 1997<br>(en milliers) | Description du système électoral | Jour du scrutin |       | Obligation de voter |     | Nombre d'événements | % moyen de la participation |
|--------------------|-------------------------------------|----------------------------------|-----------------|-------|---------------------|-----|---------------------|-----------------------------|
|                    |                                     |                                  | Travail         | Repos | Oui                 | Non |                     |                             |
| Australie          | 18 054                              | SP                               |                 | ✓     | ✓                   |     | 21                  | 94                          |
| Autriche           | 8 064                               | RPL                              |                 | ✓     | ✓                   |     | 15                  | 92                          |
| Belgique           | 10 146                              | RPL                              |                 | ✓     | ✓                   |     | 17                  | 92                          |
| Canada             | 29 606                              | SMU                              | ✓               |       |                     | ✓   | 17                  | 74                          |
| République tchèque | 10 332                              | RPL                              |                 | ✓     |                     | ✓   | 3                   | 85                          |
| Danemark           | 5 220                               | RPL                              | ✓               |       |                     | ✓   | 21                  | 85                          |
| Finlande           | 5 110                               | RPL                              |                 | ✓     |                     | ✓   | 15                  | 76                          |
| France             | 58 060                              | SDT                              |                 | ✓     |                     | ✓   | 15                  | 76                          |
| Allemagne          | 81 869                              | SPM                              |                 | ✓     |                     | ✓   | 13                  | 85                          |
| Grèce              | 10 147                              | RPL                              |                 | ✓     | ✓                   |     | 16                  | 80                          |
| Hongrie            | 10 229                              | SPM                              |                 | ✓     |                     | ✓   | 2                   | 66                          |
| Islande            | 268                                 | RPL                              |                 | ✓     |                     | ✓   | 16                  | 89                          |
| Irlande            | 3 586                               | VUT                              | ✓               |       |                     | ✓   | 15                  | 73                          |
| Italie             | 57 204                              | SPM                              |                 | ✓     | ✓                   |     | 13                  | 90                          |
| Japon              | 125 313                             | SP                               |                 | ✓     |                     | ✓   | 21                  | 70                          |
| Luxembourg         | 410                                 | RPL                              |                 | ✓     | ✓                   |     | 11                  | 89                          |
| Mexique            | 93 860                              | SPM                              |                 | ✓     | ✓                   |     | 22                  | 64                          |
| Pays-Bas           | 15 460                              | RPL                              | ✓               |       | ✓                   |     | 15                  | 88                          |
| Nouvelle-Zélande   | 3 601                               | SPM                              |                 | ✓     |                     | ✓   | 18                  | 89                          |
| Norvège            | 4 354                               | RPL                              |                 | ✓     |                     | ✓   | 13                  | 80                          |
| Pologne            | 38 612                              | RPL                              |                 | ✓     |                     | ✓   | 3                   | 52                          |
| Portugal           | 9 821                               | RPL                              |                 | ✓     |                     | ✓   | 9                   | 78                          |
| Corée du Sud       | 44 606                              | SP                               |                 | ✓     |                     | ✓   | 9                   | 74                          |
| Espagne            | 39 199                              | RPL                              | ✓               |       |                     | ✓   | 7                   | 74                          |
| Suède              | 8 830                               | RPL                              |                 | ✓     |                     | ✓   | 16                  | 86                          |
| Suisse             | 7 039                               | RPL                              |                 | ✓     | ✓                   |     | 13                  | 57                          |
| Turquie            | 61 058                              | RPL                              |                 | ✓     | ✓                   |     | 9                   | 80                          |
| Royaume-Uni        | 58 533                              | SMU                              | ✓               |       |                     | ✓   | 14                  | 76                          |
| États-Unis         | 263 119                             | SMU                              | ✓               |       |                     | ✓   | 13                  | 53                          |
|                    |                                     |                                  | 7               | 22    | 10                  | 19  | 392                 | 78                          |
|                    |                                     |                                  | 29              |       | 29                  |     |                     |                             |

Source : *Global Report on Political Participation* par l'Institute for Democracy and Electoral Assistance. Préparé en mai 1998.

- le pourcentage moyen global pour les 36 élections est de 73,6 %;
- le pourcentage des 12 premières élections, de 1867 à 1911, était de 74,9 %;
- le pourcentage des 12 élections suivantes, de 1917 à 1958, était de 72 %;
- le pourcentage des 12 élections les plus récentes, de 1962 à 1997, était de 74 %.

Il convient de mentionner qu'à l'échelle internationale, notre système électoral est perçu comme efficace. Lorsque nous comparons les pourcentages de la participation au Canada avec ceux d'autres pays, principalement en Europe, nous devons nous rappeler que certains facteurs favorisant chez eux une participation plus élevée (la représentation proportionnelle, la tenue du scrutin un jour de repos et le vote obligatoire) n'existent ni au Canada, ni aux États-Unis, ni en Angleterre.

---

## Comparaison avec d'autres démocraties

---

Contrairement à la croyance générale, le taux de participation électorale au Canada n'est guère élevé par rapport à celui d'autres pays. Le fait que les Canadiens soient visiblement satisfaits du taux actuel tient sans doute à la comparaison favorable avec le taux plus faible aux États-Unis, lequel se situe autour de 55 % lors de l'élection présidentielle. Il convient cependant de noter que le pourcentage américain est fondé sur la « population d'âge électoral », c'est-à-dire ceux qui ont 18 ans et plus abstraction faite qu'ils aient qualité d'électeur ou non. Cela a pour effet de réduire le pourcentage en question, car un grand nombre des personnes âgées de 18 ans et plus ne peuvent voter selon la loi parce qu'elles ne sont pas inscrites.

Au fil des ans, le taux de participation des Canadiens s'est maintenu constamment en-deçà de la moyenne internationale. En outre, l'écart nous séparant de cette moyenne est maintenant en train de s'élargir.

Le tableau 2 indique les types de systèmes électoraux utilisés dans chaque pays.

On y compare la participation électorale dans 29 pays de l'OCDE lors de 392 élections tenues entre 1945 et 1997. Le pourcentage moyen au Canada (en tenant compte des élections de 1993 et de 1997) est de 74 %, alors qu'il atteint 78 % pour l'ensemble des 29 pays de l'Organisation. Sur 29 pays, le Canada occupe le 20<sup>e</sup> rang. Les chiffres qui suivent l'appellation des différents types de systèmes indiquent le nombre de pays qui appliquent le système en question dans le groupe de l'OCDE.

- **Scrutin préférentiel (SP) (1).** Il s'agit d'un scrutin majoritaire uninominal où les votants choisissent un représentant pour leur circonscription en indiquant leurs préférences sur le bulletin de vote. Un candidat qui reçoit plus de 50 % des votes de première préférence est déclaré élu. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue, on effectue une nouvelle attribution des votes jusqu'à ce qu'un candidat soit déclaré victorieux.
- **Représentation proportionnelle de liste (RPL) (16).** Dans la forme la plus simple de ce système, chaque parti présente une liste de candidats aux électeurs, qui votent pour un parti; les partis se voient attribuer des sièges en proportion des votes qu'ils ont obtenu. Les candidats victorieux sont choisis à partir des listes.
- **Scrutin proportionnel mixte (SPM) (5).** Dans ce système, une proportion du Parlement (habituellement la moitié) est élue au scrutin majoritaire uninominal, les

autres représentants étant choisis à partir de listes de représentation proportionnelle. Dans le SPM, les sièges attribués selon la représentation proportionnelle permettent de compenser tout résultat disproportionné par suite du scrutin majoritaire uninominal.

- **Vote unique transférable (VUT) (1).** Il s'agit d'un scrutin préférentiel de représentation proportionnelle utilisé dans des circonscriptions plurinominales. Pour être élus, les candidats doivent obtenir un résultat supérieur à un nombre prédéterminé de votes de première préférence. Si un candidat est exclu ou si un candidat élu a un excédent, on réattribue les préférences des votants aux candidats qui restent.
- **Système parallèle (SP) (2).** Il s'agit d'un système de représentation proportionnelle utilisé conjointement avec un système majoritaire uninominal; toutefois, contrairement au SPM, les sièges attribués selon la représentation proportionnelle ne compensent pas pour un résultat disproportionné des élections au scrutin majoritaire uninominal.
- **Système majoritaire uninominal à un tour (SMU) (3).** Il s'agit de la forme la plus simple de scrutin majoritaire uninominal : le candidat victorieux est celui qui obtient plus de votes que tous les autres, mais pas nécessairement une majorité de votes.
- **Système à deux tours (SDT) (1).** Il s'agit d'un système majoritaire où l'on tient une seconde élection si aucun candidat n'obtient une majorité absolue de votes lors du premier tour.

---

## Conclusion

---

À l'élection de 1997, sur une population totale de 30 millions de Canadiens, environ 20 millions de personnes avaient qualité d'électeur. Seulement 67 % d'entre elles ont exercé leur droit de vote, ce qui signifie que six millions de citoyens canadiens ne l'ont pas fait. Afin qu'il y ait une bonne représentation démocratique au sein du gouvernement, nous devons maximiser le nombre de votants qui expriment leur choix.

Il est maintenant plus facile que jamais de voter lors d'une élection fédérale. Une participation de 67 % est donc difficile à comprendre.

Il appartient maintenant aux partis, aux politiciens et à l'électorat de régler cette situation. Certes, les Canadiens veulent un Parlement vraiment représentatif et ils en ont besoin; le meilleur moyen de l'obtenir est de faire en sorte que les citoyens ayant qualité d'électeur exercent leur droit de vote.