
La réforme électorale : leçons à tirer de l'étranger

par Gerry Kristianson

Les Canadiens ont l'habitude de présenter leurs systèmes électoraux fédéral et provinciaux comme des modèles à suivre. Quel parlementaire d'hier ou d'aujourd'hui n'a pas vanté devant un groupe d'étudiants les vertus de notre processus démocratique ou fait voir comment notre scrutin uninominal à un tour assurait des gouvernements majoritaires forts et dynamiques, évitant ainsi l'instabilité des systèmes multipartites et des gouvernements de coalition européens élus à la proportionnelle? Cependant, étant donné que peu de nouvelles démocraties adoptent notre système électoral, l'auteur estime que nous ferions bien de nous interroger sérieusement à son sujet.

Notre système électoral a beaucoup de traits admirables. Ayant observé ou supervisé les élections dans divers pays d'Europe de l'Est, d'Asie et d'Amérique du Sud et ayant été candidat ou travailleur de campagne dans d'innombrables élections fédérales, provinciales et locales, je peux témoigner combien il est rassurant de savoir qu'il n'y a pas de doutes à entretenir sur l'impartialité des responsables du scrutin, le secret du vote ou l'exactitude du compte. Nous tenons pour acquis des choses qui ne sont pas garanties dans bien des pays. Nous n'avons pas à nous demander si les bulletins qui sont comptés sont ceux que les électeurs ont marqués. Personne au Canada n'a à craindre que l'armée ou la police ne s'empare des urnes à la fermeture des bureaux de scrutin sous prétexte qu'il faut en assurer la « sécurité » jusqu'à ce que le dépouillement commence. Il n'y a pas de danger chez nous que les perdants ne s'accrochent au pouvoir en criant à la fraude électorale.

Les Canadiens peuvent, à juste titre, être fiers de leur rôle dans l'avènement d'élections libres et équitables. Nous avons

été parmi les premiers à adopter le scrutin secret et à accorder le droit de vote à tous les citoyens adultes (à quelques notables exceptions près comme les asiatiques et les Autochtones). Il est tout à l'honneur de notre système que beaucoup de démocraties naissantes demandent à Élections Canada et à ses homologues provinciaux de les aider à établir leur machinerie électorale.

Ces bons côtés de notre démocratie représentative ne doivent pas masquer le fait que nous ne vivons pas nécessairement dans le meilleur des mondes électoraux. Lorsque nous nous interrogeons sur la nécessité de moderniser notre système électoral, nous devrions nous demander pourquoi il y a si peu d'enthousiasme ailleurs dans le monde pour l'élément le plus fondamental de notre processus électoral : le scrutin majoritaire uninominal. Nous devrions aussi nous demander s'il n'y aurait pas des leçons à tirer des expériences auxquelles se livrent d'autres pays en matière de démocratie.

Les limites du scrutin majoritaire

Bien que le Canada et les Canadiens aient joué un rôle de premier plan dans les efforts pour aider les gouvernements d'Europe de l'Est et d'ailleurs à se doter d'institutions démocratiques, peu de pays semblent désireux d'adopter l'élément le plus fondamental de notre système électoral, à savoir le scrutin majoritaire uninominal à un tour, comme moyen de choisir les législateurs. Presque tous les pays qui sont

Gerry Kristianson est politologue. Il a supervisé ou observé sous l'égide de l'ACDI les élections dans plusieurs pays d'Europe de l'Est. Il a fait partie d'un groupe d'observateurs internationaux lors des élections russes de 1999. Il s'agit ici d'une version révisée de sa communication à la conférence « Making Vote Counts », qui a eu lieu à Vancouver en mai 2000.

en train de se doter d'un système électoral adoptent une forme de représentation proportionnelle. Il s'agit alors d'attribuer les sièges aux partis politiques en fonction du nombre de suffrages qu'ils recueillent plutôt qu'aux candidats qui obtiennent le plus de voix.

Ayant vu les responsables de plusieurs pays ne pas savoir où se mettre quand des observateurs étrangers leur reprochaient leurs manquements aux normes démocratiques internationales, tout ce que j'espère, c'est qu'aucun de mes collègues observateurs d'autres pays de l'OSCE ne décide de se rendre en Colombie-Britannique au moment de nos prochaines élections générales!

Quand on examine les résultats de récentes élections canadiennes, on comprend aisément pourquoi ceux qui ont la possibilité de partir de zéro rejettent notre système en faveur d'une forme de représentation proportionnelle, voire d'une variante du vote préférentiel ou du vote unique transférable. Devant les choix qui s'offrent à eux, ils notent sans doute que, dans notre cas, l'électorat n'obtient jamais ce pour quoi il a voté. Le gouvernement néo-démocrate en place en Colombie-Britannique a remporté la majorité des sièges aux dernières élections alors que les libéraux ont recueilli plus de voix. En 1997, les libéraux fédéraux ont obtenu une majorité suffisante à la Chambre des communes avec moins de 39 % des suffrages. En revanche, les progressistes-conservateurs ont eu beau recueillir 18 % des suffrages, ils ont dû se contenter de 7 % des sièges. Avec 11 % des suffrages, le NPD n'a obtenu que 7 % des sièges, tandis que le Bloc québécois a remporté plus de sièges qu'aurait dû lui valoir son soutien électoral. Le Parti réformiste est le seul parti à avoir obtenu un nombre de sièges proportionnel à sa part des suffrages exprimés.

Ces résultats n'ont rien d'exceptionnel. La tendance de notre système électoral à fausser les résultats en donnant au parti vainqueur un nombre de sièges supérieur à sa part des suffrages exprimés est souvent citée comme l'une de ses vertus. On estime en effet plus important d'avoir un gouvernement « fort », c'est-à-dire un gouvernement qui exerce un contrôle inébranlable sur l'assemblée, que de faire en sorte que tous les suffrages comptent également. La disparité entre les suffrages exprimés et les sièges tient, bien entendu, à deux facteurs : la répartition inégale des appuis entre les différents partis politiques et les différences de taille entre les circonscriptions. Il n'y a rien à faire au sujet du premier. Les Canadiens ont le droit de choisir leur lieu de résidence et de décider du parti ou du candidat qu'ils appuient. On peut cependant donner aux circonscriptions électorales à peu près la même taille, mais, en Colombie-Britannique du moins, aucun gouvernement n'a jamais manifesté la volonté de le faire. En fait, la loi électorale autorise une différence de 25 % entre les circonscriptions, proportion qui va à l'encontre des obligations internationales du Canada en tant que membre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

À la conférence de l'OSCE à Copenhague en 1990, dans le cadre de ses efforts pour encourager le développement démocratique en Europe de l'Est, le Canada a signé une déclaration qui souligne « le rôle central des élections lorsqu'il s'agit d'assurer à tous les citoyens le droit de participer au gouvernement de leur pays ». Il s'est engagé à « garantir le suffrage universel et égal à tous les citoyens adultes ». En tant que membre de l'OSCE, le Canada a convenu que « le principe d'égalité oblige à accorder à tous les suffrages un poids équivalent au nom de l'égalité de représentation ». Il a accepté une définition de l'égalité suivant laquelle, dans un système majoritaire uninominal comme le nôtre, « la taille de l'électorat ne devrait pas varier d'une circonscription à l'autre de plus de dix pour cent environ ».

Ces déclarations sont tirées d'un document dont les équipes d'observateurs de l'OCDE en Russie se servaient pour juger si les normes étaient respectées lors des récentes élections présidentielles. Je dois avouer que, lorsque je l'ai reçu par courrier électronique à Krasnoïarsk, ville du centre de la Sibérie, j'ai ressenti une gêne certaine en constatant que je devais juger les Russes en fonction d'une norme que ma province natale ne respectait pas.

La représentation proportionnelle comme solution de re-change

À cause des disparités apparemment inhérentes au scrutin majoritaire uninominal, beaucoup de pays adoptent des systèmes qui assurent une relation directe entre le nombre des suffrages que recueille un parti et sa proportion des sièges de législateur. Je connais de première main ces systèmes, puisque j'ai observé des élections en Bosnie, en Slovaquie, en Russie et au Guyana où était employée une variante de la représentation proportionnelle. J'ai vu les électeurs voter, assisté au dépouillement du scrutin et observé le processus de répartition des sièges.

La simplicité est souvent citée comme un avantage de notre système majoritaire. L'électeur inscrit une croix à côté du nom du candidat de son choix et le candidat qui recueille le plus grand nombre de voix l'emporte. Cependant, du point de vue de l'électeur, le bulletin de vote proportionnel n'a pas à être plus compliqué. Sous sa forme la plus simple, il peut être identique, sauf que ce n'est pas la liste des candidats, mais celle des partis qui y figure. Comme tout indique que c'est là l'élément d'information le plus important pour la plupart des votants, la seule grande différence, c'est que les suffrages sont comptés à l'échelle nationale ou provinciale plutôt que circonscription par circonscription.

Il n'est pas plus compliqué de compter cette forme élémentaire de bulletin proportionnel que le bulletin majoritaire. Il suffit de répartir les bulletins entre les divers partis, puis de les compter. Il est vrai qu'après le dépouillement du vote, il faut, dans le système proportionnel, au lieu de

déclarer simplement le nom du candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix, procéder à la répartition des sièges en fonction des suffrages exprimés. Il y a diverses façons de procéder, mais nous pouvons sans risque d'erreur supposer que, tout ce qui compte pour les électeurs, c'est le résultat final.

Variantes de la représentation proportionnelle

On peut rendre le bulletin proportionnel plus compliqué afin de permettre aux électeurs d'influer sur l'ordre dans lequel les différents candidats seront déclarés élus à partir des listes de parti. Mais est-ce là nécessairement un problème? Étant donné que déjà, dans le cadre des élections municipales, ils sont confrontés à de longues listes de noms et peuvent voter pour plus d'un candidat sans indication de partis, la plupart des électeurs canadiens n'auraient sans doute aucun mal à remplir même le plus compliqué des bulletins proportionnels.

Voici quelques variantes de la représentation proportionnelle. Dans certains cas, l'électeur peut voter pour un parti, puis exprimer une ou plusieurs préférences parmi les candidats de sa liste. En Slovaquie, par exemple, l'électeur peut exprimer sa préférence pour un nombre maximal de quatre candidats en encerclant leur nom. Tous les candidats qui reçoivent plus de 10 % des votes préférentiels exprimés pour son parti se voient immédiatement accorder un siège à commencer par celui qui en a obtenu le plus.

Dans d'autres cas, l'électeur dispose de plus de latitude encore pour déterminer l'ordre dans lequel les divers candidats seront élus puisqu'il choisit une liste de parti, puis vote de façon préférentielle pour les candidats qui y figurent.

Dans d'autres cas encore, l'électeur n'a pas le loisir d'influer sur le choix du candidat qui obtiendra un siège. En Russie, par exemple, les noms des candidats gagnants sont simplement choisis dans l'ordre où les partis les ont présentés. Contrairement à ce qui se passe en Slovaquie, les noms des candidats ne figurent pas sur le bulletin de vote, mais ils sont affichés bien en vue à l'entrée du bureau de vote.

La plupart des systèmes proportionnels donnent à l'électeur le choix entre des listes de parti, mais certains lui permettent de voter pour des candidats indépendants. Aux élections municipales en Bosnie, par exemple, le bulletin de vote énumère les partis, les coalitions et les candidats indépendants.

Quelles que soient les différences, cependant, dans tous les systèmes proportionnels, il s'agit de permettre à tous les électeurs de contribuer à l'élection d'un législateur et d'accorder aux partis un pouvoir législatif en rapport direct avec le nombre des suffrages qu'ils recueillent.

Par la force des choses, les systèmes proportionnels ne peuvent pas reposer sur des circonscriptions uninominales. Les élus n'ont pas de responsabilités régionales particulières à moins d'en recevoir de leur parti après les élections. La plupart du temps, il n'y a qu'une seule liste pour l'ensemble du territoire, bien qu'il y ait des cas où l'on compte les votes de

façon proportionnelle à l'intérieur de listes régionales. Il faut alors absolument que le nombre des représentants de chaque région soit proportionnel à la taille de l'électorat tout entier. On pourrait procéder de la sorte dans une province comme la Colombie-Britannique pour des régions naturelles comme l'île de Vancouver, le Lower Mainland, et ainsi de suite.

Tout en cherchant à assurer une relation directe entre le nombre de suffrages que recueille un parti et le nombre des sièges de législateur qu'il obtient, la plupart des systèmes proportionnels exigent un niveau d'appui minimal avant qu'un parti puisse participer à la répartition des sièges. Il s'agit habituellement de 5 %, mais ce peut être moins. Par exemple, aux élections à la Douma russe, si le total cumulatif des suffrages exprimés pour tous les partis qui dépassent le seuil de 5 % est inférieur à 50 % de l'ensemble des suffrages exprimés, les partis qui obtiennent 3 % des suffrages exprimés participent également à la répartition des sièges. En Slovaquie, si aucun parti ne franchit la barre des 5 %, elle est abaissée à 4 % pour tous.

On peut trouver le minimum de suffrages requis discriminatoire au même titre que le minimum de sièges requis dans une assemblée pour obtenir le statut de parti « officiel ». Par contre, le minimum peut être justifié comme un moyen d'encourager la formation de coalitions. En Slovaquie, par exemple, la loi électorale permet aux partis de présenter des listes séparées, mais de s'enregistrer comme coalition de manière à pouvoir additionner leurs suffrages aux fins de la répartition des sièges. Cependant, comme la loi slovaque stipule également que tous les partis doivent franchir le seuil de 5 % des suffrages, il n'y avait pas d'incitation à profiter de cette disposition aux élections de 1998. Néanmoins, conscient du problème posé par le seuil de 5 %, deux groupes de partis ont décidé de s'enregistrer sous un nouveau nom où figurait le mot « coalition ».

La volonté de combiner les avantages de la responsabilité législative régionalisée avec ceux de la représentation proportionnelle a conduit à certains systèmes mixtes. En Russie, par exemple, la moitié des 450 sièges de la Douma sont accordés à la proportionnelle et l'autre moitié sont des circonscriptions uninominales qui, comme au Canada, sont remportées par le candidat qui recueille le plus grand nombre de voix. Dans ce cas, le vainqueur n'a pas besoin d'une majorité absolue, mais il lui faut tout de même rallier à lui un nombre d'électeurs plus grand que le nombre de ceux qui choisissent de ne voter pour « aucun des candidats susmentionnés ». La possibilité de voter contre tous les candidats de la liste ajoute une dimension intéressante au système électoral russe. Aux élections russes de décembre 1999, les électeurs ont rejeté tous les candidats dans huit circonscriptions, ce qui a donné lieu à des élections partielles.

La tentative russe de combiner les vertus de la représentation proportionnelle et du scrutin majoritaire semble bien avoir facilité l'élection de candidats officiellement indépendants. À

en juger par les résultats, beaucoup d'électeurs russes semblent profiter du système mixte pour se prononcer en faveur et d'une liste de parti et d'un candidat qui n'est affilié à aucun parti.

Je suis particulièrement intéressé par la possibilité qu'ont les électeurs russes de rejeter sur le bulletin tous les candidats. Dans les élections uninominales à des postes de législateur et de dirigeant, le candidat gagnant doit obtenir plus de voix que n'en a recueilli l'option de rejeter tous les candidats. Un cynique pourrait prétendre qu'il serait dangereux d'offrir une telle option aux Canadiens. Étant donné les attitudes actuelles à l'égard de la politique et du gouvernement, il se pourrait fort bien que personne ne soit élu!

Faute d'adopter la représentation proportionnelle, nous pourrions peut-être adopter une règle obligeant les candidats à obtenir une majorité pour être élus. Bien que les circonstances canadiennes s'y prêtent moins, la Russie ainsi que plusieurs démocraties européennes ont adopté le scrutin majoritaire à deux tours aux élections présidentielles. Le candidat gagnant doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés. Sinon, un scrutin de ballottage a lieu pour départager les deux candidats en tête. Comme un deuxième tour entraîne forcément des dépenses, on peut atteindre le même objectif en adoptant le mode de scrutin préférentiel ou à vote unique transférable comme en Colombie-Britannique aux élections de 1952 et de 1953.

Lors de mon dernier séjour en Russie, j'ai constaté qu'on avait imposé un scrutin à deux tours dans une élection partielle de niveau provincial. En plus du président de la République, les électeurs de Leninski, banlieue de Krasnoïarsk, devaient voter pour un député à l'assemblée régionale. Comme aucun candidat n'a obtenu la majorité le 26 mars, il a fallu mettre en ballottage les deux candidats en tête.

Bien que le taux de participation ne fasse guère problème aux élections fédérales et provinciales canadiennes, il est intéressant de noter que beaucoup de pays étrangers exigent un taux de participation de 50 % pour qu'une élection soit considérée comme valide. En Russie, par exemple, cette règle s'applique à toutes les élections. Une disposition de ce genre aurait des répercussions intéressantes sur nos élections municipales. La forme du bulletin de vote n'est qu'un des éléments que nous pourrions envisager de modifier en nous inspirant de ce qui se passe ailleurs.

Bien que notre système de nomination de directeurs du scrutin impartiaux fonctionne raisonnablement bien, je note

avec intérêt que certains pays d'Europe de l'Est obligent leur équivalent du directeur du scrutin à collaborer avec une commission officielle composée de représentants des partis ou des candidats et de membres impartiaux. C'est là une façon de faire en sorte que personne ne se sente étranger aux décisions touchant les mécanismes électoraux.

Nous pourrions également nous inspirer des efforts qu'on déploie ailleurs pour veiller à ce que tous les citoyens aient l'occasion de voter. Étant donné la mobilité de notre société, il y aura toujours des électeurs dont le nom ne figure pas sur la liste électorale. Contrairement à ce qui se passe en Colombie-Britannique ou au Canada, les électeurs de bien des pays peuvent s'inscrire, comme en Russie, « jusqu'au début du dépouillement des votes », c'est-à-dire jusqu'à la fermeture des bureaux de scrutin. Le jour du scrutin même, les électeurs peuvent aisément faire ajouter leur nom à la liste sur présentation d'une pièce d'identité. Il peut sembler cocasse que des contraintes imposées par d'anciens États totalitaires, comme celle de porter sur soi une carte d'identité avec photo, aient pour effet de faciliter le processus électoral démocratique.

Il est à noter que la représentation proportionnelle facilite l'inscription le jour même du scrutin dans la mesure où, lorsqu'il s'agit de voter pour des listes de parti plutôt que pour des candidats locaux, le lieu de résidence importe moins dans la détermination de l'aptitude à voter.

On pourrait peut-être aussi envisager l'utilisation d'urnes électORALES portatives. En Slovaquie et en Russie, j'ai accompagné des fonctionnaires électORAUX qui se rendaient chez des électeurs âgés ou handicapés avec une petite urne. À la fermeture des bureaux de scrutin, une fois le nombre des bulletins ainsi recueillis concilié avec la liste électorale, ils étaient versés dans les grandes urnes du bureau de scrutin pour que soit assuré le secret du vote.

En terminant, je tiens à répéter qu'en passant ainsi en revue les systèmes électORAUX d'autres pays, je ne veux pas donner à entendre que les systèmes électORAUX en usage chez nous au niveau fédéral et provincial ne présentent pas de grands avantages. Mais ces points forts devraient justement nous permettre d'envisager des changements. Nous devons nous poser sans cesse la question fondamentale que voici : Pourquoi si peu de pays adoptent-ils notre système de scrutin lorsqu'ils s'engagent dans la voie de la démocratie?