
Un besoin absolu de la représentation proportionnelle

par Nick Loenen

Le mécontentement du public à l'égard du gouvernement et des politiciens s'est intensifié au cours des deux dernières décennies. Ce rejet, plus marqué au Canada qu'aux États-Unis, se fait probablement plus sentir ici que partout ailleurs dans le monde. Aux yeux des Canadiens, le gouvernement n'est sensible ni à leurs soucis, ni à leurs besoins. Ne sommes-nous pas censés vivre en démocratie représentative où les élus sont, en paroles et en actes, les mandataires de leurs électeurs? Qu'est-ce qui ne va pas, alors? L'auteur du présent article soutient que les changements institutionnels destinés à rendre le gouvernement plus sensible aux sentiments de l'électorat doivent commencer par le système électoral.

Les propositions de réforme n'ont pas manqué depuis dix ans. Ainsi, le rapport McGrath proposait, en 1985, un grand nombre de réformes au processus parlementaire fédéral. Le but de ce rapport, qui a suscité de grandes attentes, était de donner aux élus un réel rôle législatif. Un groupe de parlementaires et d'universitaires est arrivé à la triste conclusion, en 1992, après avoir étudié l'impact du rapport, que rien n'avait changé. La discipline de parti reste aussi rigide que jamais, et les simples députés demeurent privés de véritable rôle législatif. Des mesures de démocratie directe — référendums, révocation et initiative populaire — figurent parmi d'autres propositions populaires qui visent à créer une démocratie de participation et à rendre le gouvernement plus sensible aux désirs de la population.

Toutes ces tentatives pour rendre le système plus démocratique sont vouées à l'échec. Les réformes parlementaires échouent parce que le pouvoir demeure, malgré tout, entre les mains du Cabinet et que les élus n'ont pas les moyens de l'obliger à leur rendre des comptes. La démocratie

directe échoue parce qu'elle est mal adaptée au régime parlementaire.

Les origines de notre système électoral britannique, le système majoritaire uninominal (SMU), sont antérieures au suffrage universel et aux grands partis politiques extraparlimentaires. Ce n'est pas un système conçu pour les besoins des démocraties modernes de participation; il permet le plus souvent à une minorité d'élire le gouvernement. En Colombie-Britannique, les Néo-démocrates de M. Harcourt ont réussi à former un gouvernement majoritaire avec seulement 40 p. 100 du vote populaire, alors que 60 p. 100 de la population n'appuyait ni le parti ni son programme électoral. En Ontario, Bob Rae a fait de même avec un appui populaire encore moindre. Le SMU favorise trop le parti qui récolte le plus de voix et pénalise trop ceux qui en ont moins. Lors de l'élection de 1991 en Colombie-Britannique, par exemple, le Crédit social, qui a recueilli 24 p. 100 du vote populaire, n'a obtenu que sept sièges; pire encore, avec 16 p. 100 des voix le Parti progressiste-conservateur fédéral n'a obtenu, en 1993, que deux sièges. Dans un système électoral proportionnel, le Crédit social aurait eu 18 sièges, et les Conservateurs 47, ce qui leur aurait assuré une présence parlementaire non négligeable.

En plus d'être plus équitable pour les partis politiques, la représentation proportionnelle serait plus démocratique pour les électeurs. L'iniquité de la dernière élection fédérale ne punit pas que le Parti progressiste-conservateur, mais aussi les 2,1

Nick Loenen fut, de 1986 à 1991, le deuxième député de Richmond à l'assemblée législative de la Colombie-Britannique. Il a récemment terminé une thèse de maîtrise en sciences politiques à l'université de la Colombie-Britannique. Sa thèse porte sur les conséquences que la représentation proportionnelle pourrait avoir sur les relations entre la législature et le Cabinet.

millions de Canadiens dont les votes n'ont été récompensés que par deux sièges. Cela représente plus d'un million de votes par siège, alors que les Libéraux n'en avaient besoin que de 31 909 par siège. Le vote des partisans libéraux pesait donc 34 fois plus que celui des partisans conservateurs. L'iniquité de notre système saute particulièrement aux yeux depuis que les tribunaux ont décidé que l'article 3 de la Charte garantit non seulement le principe du suffrage universel, mais aussi que chaque voix devrait produire un résultat égal.

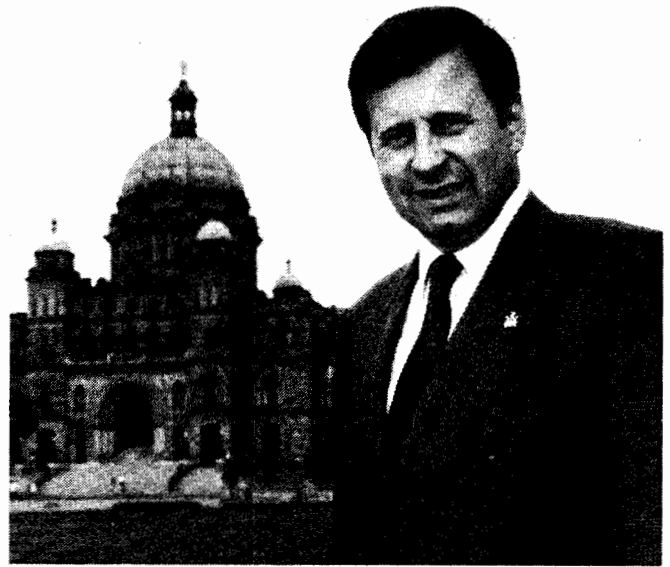
Le système proportionnel, utilisé dans la plupart des démocraties modernes, donne à chaque voix un poids égal.

Notre système actuel ne conduit cependant pas à un gouvernement qui représente la volonté du peuple. Le soir des élections, la plupart des électeurs se retrouvent avec un député pour lequel ils n'ont pas voté. Peu étonnant que les gens se plaignent que le gouvernement n'écoute pas puisqu'il ne les représente pas. Songez à ce qui s'est passé au Québec. Une minorité séparatiste a pris le pouvoir et déclenché une crise d'unité nationale, plongeant ainsi l'ensemble des Canadiens dans l'incertitude économique. Sous un régime de représentation proportionnelle, une minorité ne saurait causer pareil extrémisme politique. Les systèmes électoraux devraient permettre, pour respecter les exigences de la démocratie, de traduire la volonté de la majorité avec exactitude dans les législatures. C'est la raison pour laquelle la Nouvelle-Zélande a récemment rejeté le système élitiste britannique en faveur du système populiste de la représentation proportionnelle.

L'assemblée législative

Notre système électoral actuel offre tellement peu de choix, que beaucoup d'électeurs ne votent pas pour le candidat qui a leur préférence. Même les quelques électeurs dont le candidat est élu ne sont pas représentés. Ils élisent quelqu'un dont la loyauté va d'abord au parti. Le SMU fabrique des majorités législatives artificielles lorsqu'il n'y en a pas dans l'électorat. C'est cet aspect de notre système électoral qui permet aux partis politiques de dominer les représentants du peuple. Les législateurs ne peuvent pas se faire élire comme indépendants; ce sont des chiens dressés entièrement au service de leur parti. Edmund Burke pouvait bien se demander s'il devait suivre sa conscience et son jugement, ou se plier à la volonté de ses mandataires. Les politiciens actuels n'ont pas le choix. Ils ne suivent ni leurs propres croyances, ni les désirs de ceux qu'ils sont censés représenter; ce sont des partisans purs et durs de leur parti.

Le gouvernement responsable que nous sommes censés avoir signifie en théorie que le pouvoir repose, en dernière analyse, entre les mains des représentants du peuple à la



législature. De nos jours, un tel pouvoir est un mythe, puisque les partis politiques privent les représentants élus de leur indépendance. En pratique, sous un gouvernement majoritaire, tous les projets de loi d'initiative ministérielle, comme les prévisions des dépenses des ministères et les budgets, sont adoptés. Les électeurs auraient tort de croire que leur représentant part à l'assemblée législative pour participer à l'adoption des lois, même de façon négative par l'exercice d'un veto. Toutes les grandes décisions sont prises en dehors de l'assemblée. Chacun fait son idée avant d'y entrer. Le pouvoir de modifier ou d'adopter des mesures législatives dont la législature est nantie de bon droit est subjugué par la discipline de parti. La législature est incapable de restreindre le Cabinet. Lorsque son représentant est impuissant, l'électeur l'est aussi. La Commission royale Lortie fait état d'une enquête dans laquelle 78 p. 100 des répondants se disaient d'accord avec l'énoncé suivant : «Nous aurions de meilleures lois si les députés pouvaient voter librement au lieu de suivre la ligne du parti».¹

Représentation proportionnelle

Il nous faudrait manifestement un système électoral qui traduise les votes en sièges avec le moins de distorsion possible et fasse en sorte que les divergences et intérêts politiques marqués de la société soient représentés proportionnellement à la législature. Il faudrait commencer, pour rendre le gouvernement sensible à la population, par faire en sorte que sa composition soit le miroir fidèle de la société. Nos problèmes commencent le jour de l'élection.

Sans se départir totalement de l'acquis, des changements profonds s'imposent. Malgré le besoin de conserver les éléments de base, un simple bricolage ne suffit pas. Les

changements apportés doivent respecter les conceptions populaires de la démocratie ancrées dans l'esprit d'une population de plus en plus informée et éclairée. Il importe que les factions politiques conséquentes soient toutes représentées.

La population, qui mérite le plus grand choix possible, doit pouvoir participer réellement. Les changements doivent conduire à un comportement plus courtois à la législature, à la prise de décisions par voie de consensus et à la coopération.

Les changements au système électoral doivent aussi tenir compte de l'énorme superficie et surtout de l'histoire de notre pays. C'est une histoire profondément marquée, sans s'y sentir tout à fait à l'aise, par le libéralisme classique, lequel conçoit les droits humains comme des droits individuels et limite le rôle du gouvernement à la protection de la propriété privée. Notre population éparpillée et notre histoire ont contribué à créer des gouvernements plus «communautaristes» et interventionnistes que chez nos voisins du Sud. Il faut en tenir compte. Heureusement, la représentation proportionnelle peut prendre diverses formes; il nous suffira de choisir celle qui correspond à nos besoins.

C'est dans la façon dont elle traite les valeurs, les opinions et les intérêts des minorités que la représentation proportionnelle diffère le plus du SMU. Celui-ci vise à créer une dualité de partis, ce qui part du principe que seulement deux possibilités existent à l'égard des grandes orientations gouvernementales. Une telle hypothèse ne correspond pas à la réalité. Il existe, dans la rue, au sein de la société, une riche diversité de principes, de valeurs, d'idéaux et d'idées que les gens prennent comme ligne de conduite et auxquels ils aspirent. La représentation proportionnelle offre une structure qui permet de capter cette diversité, de la transposer dans la législature et de faire entendre l'opinion des minorités.

Vote unique transférable

Le vote unique transférable (VUT) est une forme de représentation proportionnelle qui, contrairement au suffrage plurinominal, personnalise le vote et la représentation.² Dans un système de VUT, les partis n'ont pas de rôle officiel; comme dans le SMU, les gens votent pour les candidats, et non pas pour les partis. Contrairement au SMU cependant, le VUT, qui est utilisé dans les circonscriptions plurinominales habituellement représentées par cinq députés ou plus, laisse un grand choix aux électeurs. Un bulletin de vote portant le nom de tous les candidats est remis aux électeurs, mais au lieu de choisir un seul candidat en y marquant un X, les électeurs classent les

candidats par ordre de préférence en inscrivant 1, 2, 3, et ainsi de suite vis-à-vis d'un ou de plusieurs noms. Les bulletins sont dépouillés et les voix sont attribuées afin de s'assurer que les candidats sont élus selon les préférences de l'électorat. Si les premiers choix exprimés par un électeur ne sont pas requis — parce que les candidats en cause ont obtenu trop de voix ou sont éliminés faute de voix suffisantes — son bulletin de vote servira à appuyer les candidats suivants dans son ordre de préférence. Peu de votes se perdent. Par ailleurs, les préférences secondaires exprimées ne peuvent pas nuire aux candidats privilégiés puisqu'on n'en tient compte qu'une fois que ceux-ci sont élus ou éliminés. Il n'y a aucune incitation à vouloir donner plus de poids à son vote en ne votant que pour un candidat.

Parmi les systèmes de représentation proportionnelle, le VUT est le seul à donner autant de choix aux électeurs qui ne sont pas limités, pour exprimer leurs préférences, aux candidats d'un seul parti et peuvent en outre classer les candidats de chaque parti. Le VUT équivaut en pratique à une élection primaire. Le soin de décider si les élections doivent produire une représentation des secteurs géographiques et des intérêts personnels, ou mandater un programme politique en particulier est laissé aux électeurs.

Les systèmes proportionnels réagissent rapidement à l'évolution sociale. En Europe, les Verts ont fait leur entrée dans les législatures depuis plus de vingt ans. En Colombie-Britannique, ils enfoncent les portes de l'assemblée, engorgent les tribunaux aux frais de l'aide judiciaire et sont même jetés en prison.

Comme il permet de choisir entre les candidats d'un même parti, le VUT laisse l'électeur décider non seulement du parti qui prendra le pouvoir, mais aussi d'influer sur les politiques que ce parti mettra en oeuvre. Les partis sont souvent des coalitions qui regroupent sous une même bannière un segment de l'éventail politique. Les électeurs décident quelle partie de ce segment sera représentée à la législature. Il n'est pas rare que des députés sortants soient défaits par un colistier. Ce fut le cas, lors de l'élection irlandaise de 1977, de 13 des 32 députés sortants qui furent défaits. Les électeurs interviennent ainsi dans le processus de nomination et de sélection des candidats d'un parti. En cas de débâcle, des candidats particulièrement populaires peuvent ainsi échapper aux piètres résultats de leur parti aux urnes. L'appareil des partis n'a pas besoin de s'interposer entre l'électeur et les candidats. Tout l'électorat, et pas seulement les membres en règle des partis, participe au choix des candidats. Cela encourage ceux-ci à adopter des positions plus indépendantes par rapport à celle du parti, ce qui

réduit en retour le besoin de multiplier les partis. Le VUT contribue davantage à éviter la prolifération des partis que les systèmes de représentation proportionnelle au suffrage plurinominal. Taylor et Johnston terminent leur étude par ces mots : «Si vous voulez offrir un maximum de choix aux électeurs, optez pour le VUT.»³

Le sort que nous faisons aux écologistes comparé à ce que les systèmes de représentation proportionnelle leur réservent est un exemple frappant de l'incapacité du SMU, sur le plan structurel, à produire un gouvernement qui soit sensible à la volonté du peuple. En plus d'être transparent, le VUT reflète fidèlement les préoccupations actuelles de la population et réagit rapidement aux nouvelles tendances sociales. Le peuple obtient ce qu'il veut. Si, comme en Irlande, les électeurs s'attendent à ce que leurs députés s'occupent avant tout de leur situation locale et personnelle, le système répondra à ce besoin. Si, par contre, l'activité législative et les questions d'orientation gouvernementale prennent le devant de la scène, le VUT poussera le système dans ce sens.

Le VUT peut sembler conçu de façon à donner un statut particulier et une importance indue aux minorités et aux groupes d'intérêts spéciaux. Le contraire est cependant vrai; il donne plus de poids, mais seulement proportionnellement au nombre. Le système actuel permet aux groupes d'intérêts spéciaux d'exercer sur les leviers du pouvoir des pressions disproportionnées par rapport à leur nombre. Le VUT assurerait la représentation des minorités à la législature, mais pas plus que ne justifie leur pourcentage de la population. Les groupes d'intérêts spéciaux auraient moins que maintenant l'occasion de se livrer à des tractations en coulisses. Pendant les dix ans de pourparlers constitutionnels qui ont suivi le rapatriement de 1982, les représentants des autochtones et des femmes siégeaient à la table de négociation sur un pied d'égalité avec les premiers ministres. Le gouvernement Harcourt a été vertement critiqué pour avoir négocié le règlement de revendications territoriales à huis clos. Les minorités, les groupes d'intérêts spéciaux et les petits partis, comme ceux de la Loi naturelle, de l'Héritage Chrétien et des Libertariens, doivent avoir la place qui leur revient. Sinon, ils sont soit réprimés, soit favorisés. Les deux sont malsains.

Quelle serait l'incidence de l'adoption du VUT sur la composition et le fonctionnement de la législature? Tout dépendrait de la situation particulière, mais des études comparées fondées sur une longue expérience de la représentation proportionnelle dans des pays qui ne diffèrent pas tant du nôtre portent à croire qu'il est possible de prédire avec passablement d'assurance certains changements de portée générale.

La législature serait, entre autres choses, plus représentative. Les autochtones, les femmes, les groupes ethniques, les minorités raciales et les petits partis politiques seraient représentés dans la mesure où la société voudrait bien qu'ils le soient. Et cela se produirait sans la coercition dont témoignent

les mesures imposées par les politiciens, les tribunaux ou les commissions de redécoupage des cartes électorales pour favoriser les groupes désavantagés. Une plus grande gamme d'idées, d'intérêts et d'orientations politiques se feraient entendre à l'assemblée législative. Le pouvoir serait partagé, comme en Europe des coalitions durables devraient se former, le premier ministre serait contraint de consulter, et les projets de loi, budgets et prévisions des dépenses des ministères ne seraient pas approuvés automatiquement. La législature pourrait véritablement obliger le Cabinet à lui rendre des comptes et déterminerait la politique gouvernementale, tandis que les députés interviendraient davantage dans le processus législatif. Comme l'expérience européenne l'a montré, les Cabinets qui perdurent, et les députés qui restent en fonction au-delà de leur période d'initiation, rendent la politique gouvernementale moins ouverte aux objectifs à court terme déterminés par les intérêts politiques et plus réceptive à l'intérêt à long terme du public. Le processus de confrontation et d'opposition serait remplacé par une manière de faire où la coopération, la consultation et le consensus entrent davantage. Les bonnes manières se manifesteraient dès la campagne électorale. La nécessité d'obtenir l'appui d'électeurs dont un adversaire a la préférence absolue est une incitation puissante à se montrer très courtois à l'endroit de ce dernier.

Sans garantir de tels résultats, le fait de changer de système électoral permet d'espérer de nouveaux comportements. Le choix donné aux électeurs en est l'ingrédient essentiel. Lui seul peut produire un gouvernement qui corresponde à la volonté de l'électorat. Le pouvoir oligopolistique doit céder la place au mécanisme autocorrecteur, libre de toute contrainte, du libre marché. La société doit réaffirmer son ascendance sur le gouvernement. Les structures doivent permettre aux désirs de l'électorat de se faire entendre. Un seuil réduit de représentation législative et une société dynamique aux prises avec une grande diversité de questions conduiront, à défaut de rendre les partis actuels plus sensibles et ouverts, à la création d'autres partis. Dans un cas comme dans l'autre, la composition, le partage du pouvoir et le fonctionnement de la législature changeront de façon fondamentale. Le gouvernement deviendra l'outil du peuple, les citoyens s'en mêleront et, d'Aristote à J.S. Mill, les théoriciens de la démocratie afficheront un sourire approbateur. La nécessité d'adopter des mesures de démocratie directe et de procéder à des réformes parlementaires s'en trouvera considérablement réduite.

Qui serait prêt à se tirer sciemment dans le pied?

Un partisan de la réforme électorale, William Irvine, écrivait en 1985 : «On accepte généralement les résultats des élections au Canada, ne serait-ce que parce que rares sont les Canadiens qui se donnent la peine de se demander s'ils auraient pu être différents.»⁴ Sur le plan technique, il n'appartient qu'à la législature, qui modifie périodiquement la *Loi*

constitutionnelle, de changer de système. Ce n'est pas un problème de compétence, mais de volonté politique. Sous les gouvernements majoritaires, la législature ne peut agir que selon les instructions du gouvernement. Aucun gouvernement majoritaire ne serait porté à détruire l'appareil qui lui a permis de prendre le pouvoir. Les seules personnes capables de changer le système électoral sont celles qui ont tout intérêt à le garder tel quel. Même les petits partis et l'Opposition ne veulent pas le changer. Les dirigeants politiques expriment parfois un penchant pour la réforme électorale pendant qu'ils sont dans l'opposition, mais cet enthousiasme s'éteint rapidement dès qu'ils prennent le pouvoir. Pour la plupart des petits partis, l'iniquité dont ils sont victimes pendant qu'ils n'ont pas le pouvoir leur garantit qu'un jour ils l'auront. Notre système a été soigneusement poli au cours des ans pour servir les intérêts des partis, et aucun d'eux n'y proposera de bon cœur des changements fondamentaux. Les gouvernements minoritaires ouvrent la porte au changement, mais le SMU incite à faire rapidement éclater les coalitions à des fins politiques; les possibilités de changement sont donc rarement explorées à fond.

Le changement doit venir du peuple; il ne viendra certainement pas des partis politiques.

Des lueurs d'espoir apparaissent à l'horizon. Les revendications de l'équité en matière d'emploi reposent, par exemple, sur le principe qu'un milieu de travail normal devrait présenter la même diversité démographique que la société. Si l'on force les lieux de travail à devenir plus représentatifs, peut-on ne pas en faire autant pour la législature? D'autre part, la société est de plus en plus multiculturelle. La Charte des droits et libertés a amené les Canadiens à se percevoir comme des citoyens nantis de droits; tout le processus de l'Accord du lac Meech a convaincu les Canadiens que les dirigeants et les partis politiques ne les représentent pas, tandis que le référendum de 1992 sur l'Accord de Charlottetown leur a donné un avant-goût de la souveraineté qu'ils peuvent exercer. Le postmatérialisme est, pour certains observateurs, le rejet des politiques de confrontation. Ces tendances sociales, conjuguées au désir de parvenir à l'égalité des sexes et à

l'intégration des autochtones, et la plus grande diversité d'intérêts que manifestent les citoyens sont peut-être des signes avant-coureurs d'une plus grande ouverture d'esprit aux réformes électorales. La Commission Lortie écrivait dans son rapport : «Notre enquête sur les attitudes démontre que nos compatriotes sont nombreux à souhaiter que le processus électoral s'ouvre davantage aux partis politiques non traditionnels, laissant ainsi aux électeurs et électrices une plus grande latitude dans le choix de leurs représentants et représentantes.»⁵

Le sociologue Reginald Bibby signale dans la conclusion de son important ouvrage sur les tendances sociales actuelles au Canada : «La politique de confrontation qui a caractérisé nos administrations fédérale et provinciales est de plus en plus déconnectée de l'évolution mondiale. Fatigués des guerres et des tensions dont peu sortent gagnants, de plus en plus de gens dans ce pays et ailleurs reconnaissent la nécessité d'opter pour la paix et la coopération, puis de se mettre au travail pour y arriver [...]»⁶

Ce genre de tendances positives seraient fortement stimulées par une forme ou l'autre de représentation proportionnelle. Si nous voulons devenir un pays où l'on encourage la participation politique de bas en haut, où la diversité est considérée comme un actif, où les divergences sont respectées et où l'on encourage la mosaïque culturelle, il faut absolument rendre nos structures gouvernementales plus souples et sensibles. Cela suppose une réforme du système électoral.

Notes

1. Canada, *Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis*, volume 1, 1991, Ottawa, ministre des Approvisionnement et services, pp. 233-234.
2. Le VUT est utilisé en Irlande, à Malte, en Tasmanie et en Australie, mais, dans ce dernier cas, seulement pour les élections au Sénat.
3. Taylor, P.J. et Johnston R.J., *Geography of Elections*, New York, : Holmes and Meier Publishers Inc., 1979, p. 486.
4. Irvine W., «Une recension et une évaluation des projets de réforme du système électoral» dans Aucoin P., *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, ministère des Approvisionnement et services, 1986, p. 108.
5. Voir le document précité, note 1, p. 237.
6. Bibby R., *Mosaic Madness*, Toronto : Stoddart, 1990, pp. 200-1.