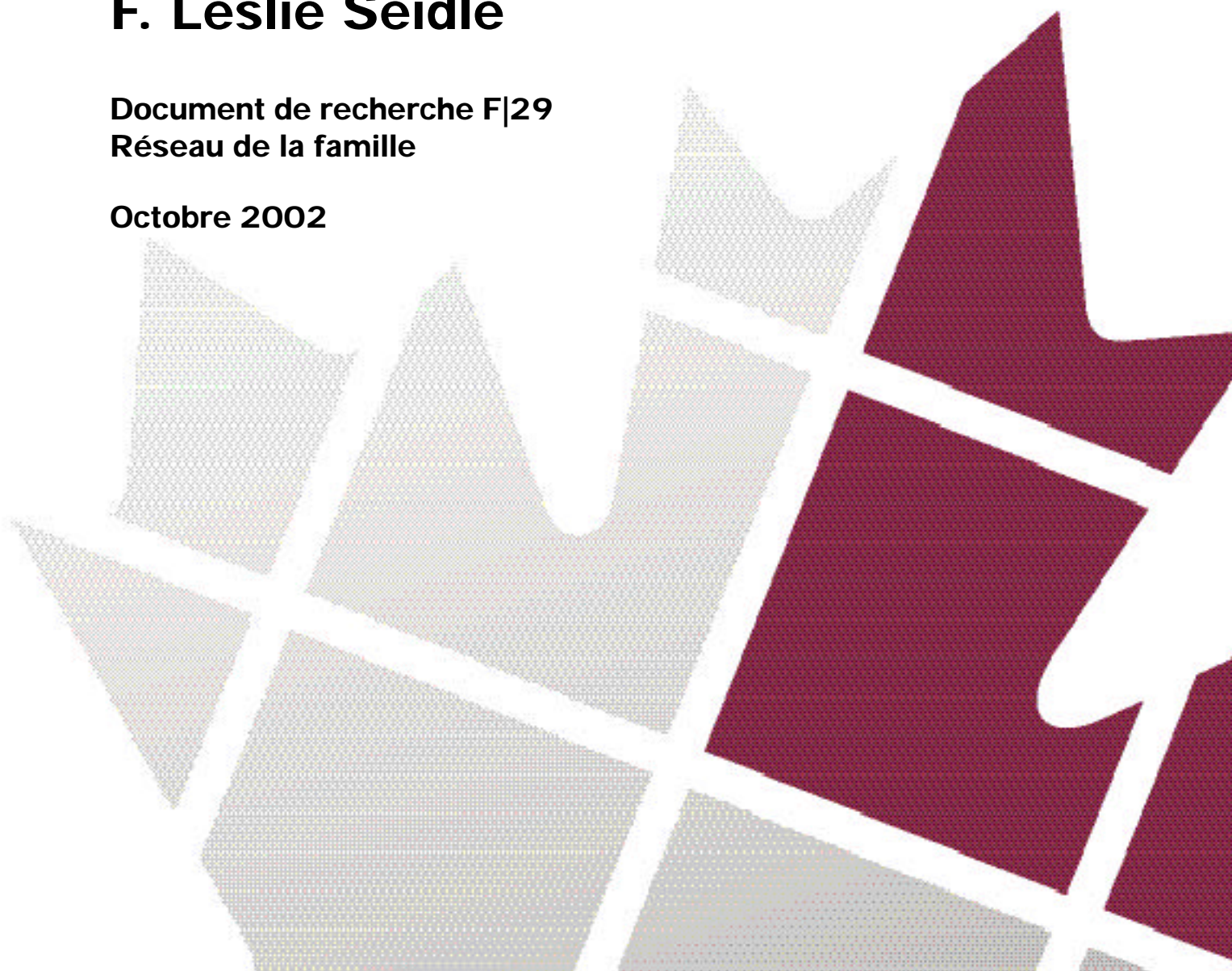


# La réforme du système électoral au Canada : objectifs, promotion et conséquences pour la gouvernance

**F. Leslie Seidle**

Document de recherche F|29  
Réseau de la famille

Octobre 2002



**Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques**

250, rue Albert, bureau 600, Ottawa (Ontario) K1P 6M1

Tél. : (613) 567-7500 Télécopieur : (613) 567-7640

Site Web : <http://www.cprn.org>

**La réforme du système électoral au Canada :  
objectifs, promotion et conséquences pour la gouvernance**

par

F. Leslie Seidle

Préparé pour la  
Commission du droit du Canada

Octobre 2002



## Avant-propos

Le Canada est témoin d'un débat en plein essor concernant ses processus de gestion démocratique des affaires publiques, notamment en ce qui a trait aux questions liées à la représentation et à la sensibilisation aux besoins. Les RCRPP se sont penchés sur ces questions dans le passé, notamment dans le contexte de travaux portant sur *La Société que nous voulons*, un projet qui visait à examiner les valeurs des Canadiens et les attentes qu'ils nourrissaient à l'égard de nos grandes institutions publiques et privées. Ils ont aussi publié des travaux de recherche sur les politiques axés sur de nouveaux arrangements institutionnels majeurs comme l'union sociale et le rôle du gouvernement fédéral concernant les villes. Ce nouveau document préparé par Leslie Seidle s'intègre parfaitement à cette tradition d'attention accordée à la gouvernance.

Dans ce document, l'auteur examine attentivement le débat actuel concernant le système électoral et son incidence sur la composition et le fonctionnement de la Chambre des communes et des législatures provinciales. La question de la réforme électorale suscite maintenant un intérêt plus vif en partie à cause de son importance pour le cadre constitutionnel de base du Canada.

Leslie Seidle démontre qu'il existe toujours des préoccupations suscitées par les distorsions au niveau de la représentation élue des partis politiques par rapport à leur vote populaire dans les différentes régions. De plus, de nouveaux liens sont de plus en plus fréquemment établis entre le système électoral et des enjeux comme ceux de la représentation des femmes, de l'accessibilité à la représentation législative pour les petits partis politiques, de la participation au scrutin et du pouvoir de l'exécutif au sein du gouvernement. Les critiques du système actuel soutiennent que nos institutions législatives ne reflètent pas autant qu'elles le devraient le caractère fortement diversifié de la population canadienne et que le fait de permettre à un plus large éventail d'interlocuteurs de se faire entendre à l'intérieur de celles-ci contribuerait à améliorer la sensibilisation aux besoins dans la conduite des affaires publiques.

Une évolution importante et positive découle du fait que ce débat s'est propagé au-delà des milieux universitaires. Plusieurs organisations vouées à la promotion d'une réforme électorale ont vu le jour au cours des dernières années. Ce document contient de courtes études de cas de quatre de ces groupes, dont trois ont des assises provinciales – au Québec, en Colombie-Britannique et à l'Île-du-Prince-Édouard, il existe déjà un processus de consultation publique ou la promesse a été faite d'en créer un sous peu. Ce dialogue public permettra de placer à l'avant-scène un large éventail de préoccupations suscitées par la façon dont le Canada est gouverné.

Je tiens à remercier Leslie Seidle d'avoir préparé cette étude pendant son séjour récent à titre d'associé de recherche aux RCRPP. Cette étude témoigne de son vif intérêt à l'égard de l'état de santé des institutions politiques et de la participation des citoyens au Canada. J'adresse aussi des remerciements à la Commission du droit du Canada pour avoir commandé cette étude aux RCRPP dans le contexte du projet actuel de la Commission sur la réforme du système électoral. Notre collaboration avec la Commission du droit, notamment avec Nathalie Des Rosiers (présidente), Bruno Bonneville (directeur exécutif) et Steven Bittle (agent de recherche), a permis à nos deux organismes de faire cet apport au débat public sur la conduite des affaires publiques au Canada.

Judith Maxwell  
Octobre 2002



## Résumé

Au cours des dernières années, on a assisté à un regain d'études théoriques et à une reprise du débat politique concernant une réforme du système électoral au Canada. Comme c'était le cas lorsque l'on a prêté attention à cette question vers la fin des années 70 et au début des années 80, on critique le système uninominal majoritaire à un tour parce que son fonctionnement ne produit pas une « juste » représentation des partis à la Chambre des communes, en particulier des diverses régions du pays. Les partisans du changement soutiennent qu'un système fondé en tout ou en partie sur une représentation proportionnelle (RP) remédierait à cette absence de correspondance. Cependant, les critiques du système électoral actuel et les propositions de réforme avancées par les chercheurs et les groupes militants traduisent de plus en plus d'autres objectifs liés à la représentation, à la participation des citoyens et à la gouvernance. En même temps, l'intérêt pour la réforme électorale s'est accru dans un certain nombre de provinces.

La partie 1 passe en revue l'apport des universitaires, des chercheurs et des partis politiques fédéraux et provinciaux aux récents débats concernant la réforme du système électoral, y compris des propositions concernant d'autres systèmes. Cet examen de la documentation montre que des liens s'établissent de plus en plus entre le système électoral et des questions comme la représentation des femmes, l'accès à la représentation législative, l'égalité de la représentation, la participation électorale et le pouvoir exécutif. Cette critique traduit des préoccupations au sujet du processus politique général et de la gouvernance, plus particulièrement en ce qui concerne la participation des citoyens et la réceptivité du gouvernement.

Depuis le débat qui a eu lieu il y a 20 ans, un certain nombre de groupes prônant une réforme du système électoral ont vu le jour. La partie 2 présente les profils de quatre de ces groupes : *Fair Vote Canada*, le Mouvement pour une démocratie nouvelle (Québec), *Fair Voting BC* et *Every Vote Counts* (Île-du-Prince-Édouard). D'après les entrevues faites avec un certain nombre d'activistes de ces organisations, l'examen montre que des objectifs différents motivent leurs activités, mais qu'ils partagent certaines préoccupations au sujet de la représentation et de la réceptivité du gouvernement. La partie 2 porte également sur le rôle joué par certains organismes de la société civile pour promouvoir l'adoption de systèmes électoraux alternatifs pour la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande et les assemblées créées par la décentralisation des pouvoirs au profit de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord. La coalition pour la réforme électorale de la Nouvelle-Zélande apporte d'intéressantes leçons : en s'appuyant sur des messages explicites, sur l'énergie de ses activistes et sur un réseautage extensif, elle a exercé des pressions sur les deux partis dominants pour qu'on permette aux Néo-Zélandais de décider s'ils voulaient abandonner le système uninominal majoritaire à un tour. Après deux référendums, un système proportionnel mixte (selon lequel un peu plus de la moitié des députés sont toujours élus dans les circonscriptions par le système uninominal majoritaire) a été instauré en 1996.

En tirant parti de l'expérience mentionnée ci-dessus, la partie 3 traite de l'effet éventuel de la réforme du système électoral au Canada. On suppose que, si une telle possibilité était offerte, un système électoral comme celui de la Nouvelle-Zélande aurait davantage de chances d'être adopté qu'un pur système de RP. On conclut que l'adoption d'un tel système électoral pourrait améliorer la représentation des femmes et des partis plus petits et plus récents. Toutefois,

d'autres facteurs, comme les procédures de mise en candidature, affecteraient aussi le niveau selon lequel les partis feraient élire des délégations législatives plus représentatives. L'auteur prétend aussi qu'il est peu judicieux de s'attendre à ce que le changement de système électoral puisse à lui seul reverser le déclin de la participation des citoyens, surtout lors des élections. À son avis, des facteurs plus larges sont en jeu et il est nécessaire d'adopter diverses mesures pour susciter la participation du public.

Quant à l'effet sur la stabilité et l'efficacité du gouvernement, l'auteur suggère que la fin probable des gouvernements à majorité unipartite atténuerait le pouvoir exécutif en favorisant la négociation entre partis. Cependant, il souligne que la tâche consistant à accommoder les divisions régionales et autres se retrouverait aussi dans les relations entre les partis, plutôt que de s'effectuer principalement au sein du parti au pouvoir. À son avis, la capacité du gouvernement fédéral à agir d'une manière relativement résolue en gouvernant un pays diversifié et plutôt décentralisé dépendrait donc de la stabilité des ententes ou des coalitions entre des partis politiques.

Des questions importantes relatives à la représentation, à la participation des citoyens et à la gouvernance sont mises en lumière dans le débat actuel sur la réforme du système électoral, qui inclut maintenant un certain nombre de groupes militants nationaux et provinciaux. Le document se termine en accueillant ces développements. De l'opinion de l'auteur, ces questions méritent que les Canadiennes et les Canadiens y prêtent une plus grande attention, dans le contexte de l'examen des règles électorales et comme élément d'un dialogue public des plus nécessaires sur la façon de renforcer le processus démocratique dans son ensemble.

Mots clés : système électoral, réforme électoral, représentation proportionnelle, représentation des femmes, participation électorale

## Table des matières

Avant-propos .....	i
Résumé .....	iii
<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>Partie 1. Le système électoral actuel : critique et propositions de réforme .....</b>	<b>2</b>
1.1 Les partis politiques, la représentation régionale et le gouvernement fédéral .....	3
1.2 Étendre le débat sur la réforme du système électoral .....	5
<i>La représentation des femmes</i> .....	5
<i>L'accès à la représentation législative et l'égalité du droit de vote</i> ....	6
<i>La participation électorale</i> .....	6
<i>Une opposition divisée et le pouvoir exécutif</i> .....	7
1.3 Propositions de réforme et processus d'examen de la question .....	8
<i>Universitaires et chercheurs</i> .....	9
<i>Partis politiques fédéraux</i> .....	10
<i>Gouvernements provinciaux et partis politiques</i> .....	12
<b>Partie 2. Promotion et établissement d'un programme .....</b>	<b>14</b>
2.1 Promotion et choix de règles électorales dans d'autres systèmes de type britannique .....	14
<i>Nouvelle-Zélande</i> .....	15
<i>Royaume-Uni</i> .....	17
2.2 Organisations militantes au Canada .....	18
<i>Fair Vote Canada</i> .....	18
<i>Mouvement pour une démocratie nouvelle</i> .....	20
<i>Fair Voting BC</i> .....	20
<i>Every Vote Counts (Île-du-Prince-Édouard)</i> .....	21
<b>Partie 3. Représentation, participation des citoyens et conséquences pour la gouvernance .....</b>	<b>22</b>
3.1 Représentation des femmes .....	24
3.2 Participation des citoyens .....	25



3.3	Stabilité et efficacité du gouvernement .....	26
	<i>Enseignements à tirer de l'expérience de la Nouvelle-Zélande et du</i>	
	<i>Royaume-Uni</i> .....	27
	<i>Qu'en est-il au Canada ?</i> .....	28
<b>Partie 4.</b>	<b>Conclusion</b> .....	<b>30</b>
	Bibliographie .....	33
Annexe A.	Aperçu sur des systèmes électoraux alternatifs .....	43
Annexe B.	Liste des entrevues .....	45
	Sources de financement du RCRPP .....	47

# **La réforme du système électoral au Canada : objectifs, promotion et conséquences pour la gouvernance**

## **Introduction**

La participation des citoyens et les attitudes envers la gouvernance démocratique au Canada sont dans un état d'effervescence considérable. La participation électorale a atteint de nouveaux plateaux, la confiance envers les institutions politiques a considérablement chuté et les citoyens doutent de la capacité des représentants élus à répondre adéquatement à leurs vœux. En même temps, bon nombre de Canadiennes et de Canadiens appuient une plus grande participation du public par de nouvelles formes de consultation et d'engagement civique, une participation à des organisations non gouvernementales vouées à des causes particulières ou une plus grande utilisation de certaines mesures démocratiques directes, comme les référendums. Ce document se fonde sur la prémisse que la récente reprise de l'intérêt pour une réforme du système électoral devrait être considérée dans ce contexte élargi.

Comme ce fut le cas lors du débat public limité qui a eu lieu il y a environ 20 ans, la réforme du système électoral reste toujours liée aux grandes questions de l'équité dans la représentation des partis, y compris les aspects régionaux. En même temps, comme le montre la partie 1, les universitaires, les chercheurs, les partis politiques et les législateurs établissent des liens entre le système électoral et des questions comme la représentation des femmes, l'égalité de la représentation, la participation électorale et le pouvoir exécutif. Leurs critiques du système actuel et les propositions pour le réformer traduisent des préoccupations portant sur un processus politique élargi en ce qui a trait, notamment, à la participation des citoyens et à la réceptivité du gouvernement. L'apparition d'un certain nombre de groupes qui prônent une réforme du système électoral constitue un développement notable. La partie 2 présente le profil de quatre de ces groupes, dont trois se concentrent sur une réforme dans leur province respective, et examine le rôle que certaines organisations de la société civile ont joué dans la promotion de systèmes électoraux alternatifs pour la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande et les assemblées créées par la décentralisation des pouvoirs au profit de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord.

Dans la partie 3, la réforme du système électoral au Canada est étudiée en tirant parti de l'expérience de ces pays. La conclusion est que l'adoption d'un système électoral avec un élément important de représentation proportionnelle pourrait avoir des effets positifs sur la représentation des femmes et des partis plus petits et plus récents, mais qu'il est peu judicieux de s'attendre à ce qu'un tel changement puisse à lui seul renverser le déclin de la participation des citoyens, notamment lors des élections. En réponse à ceux qui croient qu'une telle réforme entraînerait une approche plus consensuelle de la gouvernance, nous suggérons que la fin probable des gouvernements à majorité unipartite atténuerait le pouvoir exécutif. Toutefois, au niveau du gouvernement fédéral en particulier, la capacité d'agir de manière relativement résolue en gouvernant un pays diversifié et plutôt décentralisé dépendrait de la stabilité des ententes et des coalitions entre des partis politiques.

Des questions importantes liées à la représentation, à la participation des citoyens et à la gouvernance sont mises en lumière dans le débat sur la réforme du système électoral. Comme le suggère la conclusion, elles méritent que les Canadiennes et les Canadiens y prêtent davantage attention, dans ce contexte élargi et comme élément d'un dialogue public sur les moyens de renforcer les processus démocratiques du pays.

## **Partie 1. Le système électoral actuel : critique et propositions de réforme**

Le système électoral uninominal majoritaire à un tour du Canada constitue l'un des piliers du cadre institutionnel du pays. Hérité de la Grande-Bretagne, ce système a servi aux élections d'avant la Confédération dans les colonies qui sont devenues par la suite le Canada, en commençant avec la Nouvelle-Écosse, en 1758. Depuis 1867, la règle du scrutin uninominal majoritaire à un tour a régi les élections fédérales, provinciales et territoriales, sauf au Manitoba, en Colombie-Britannique et en Alberta, où pendant une période limitée, d'autres systèmes électoraux étaient en place<sup>1</sup>. De plus, la règle du scrutin majoritaire à un tour s'est appliquée dans un certain nombre de circonscriptions binominales au niveau fédéral et dans certaines provinces (Qualter, 1970, 118-121). Les dernières circonscriptions binominales fédérales ont été abolies dans les années 60 et le système uninominal majoritaire à un tour est maintenant utilisé pour toutes les élections fédérales, provinciales et territoriales.

L'utilisation du système uninominal majoritaire pour les élections fédérales a été occasionnellement remise en question. Peut-être en écho au débat ayant cours dans certaines provinces, le Parti libéral fédéral nommait, en 1916, un comité chargé d'examiner la réforme électorale; une référence à cette question a été ajoutée au programme électoral du Parti lors de son assemblée de 1919 (Pilon, 1997, 14). En 1921, un comité spécial de la Chambre des communes a étudié cette question et approuvé un mode de scrutin préférentiel (voir l'annexe A), en recommandant d'autres études sur la représentation proportionnelle (RP). En 1924, une loi pour introduire le scrutin préférentiel dans les circonscriptions rurales a été présentée, sans qu'on y donne suite (Treusch, 1980b, 6-7). D'une manière peut-être surprenante, compte tenu du vaste programme, le système électoral a été presque totalement absent de la série de négociations constitutionnelles qui ont commencé vers la fin des années 60. Ensuite, vers la fin des années 70, il a de nouveau retenu l'attention dans le cadre du débat sur la capacité des partis politiques à représenter efficacement les diverses régions du pays.

---

<sup>1</sup> Au Manitoba, le vote unique transférable (VUT) a été promulgué en 1920 pour les circonscriptions provinciales de Winnipeg et le vote préférentiel (VP) en 1924 pour les circonscriptions rurales; en 1955, ces deux modes de scrutin ont été abolis. En 1924, l'Alberta a adopté le VUT pour les circonscriptions urbaines et le VP pour les circonscriptions rurales; ces deux systèmes électoraux ont été abolis en 1956. La Colombie-Britannique a utilisé le vote préférentiel lors des élections de 1952 et de 1953, mais est ensuite revenue au système uninominal majoritaire (Pilon, 1999, p. 121).

## 1.1 Les partis politiques, la représentation régionale et le gouvernement fédéral

L'intérêt pour la réforme du système électoral au Canada reflétait en grande partie une préoccupation concernant ce que Hanna Pitkin a appelé la « représentation descriptive ». Selon ce point de vue, une valeur élevée est accordée à un [Traduction] « organisme représentatif qui se distingue par une correspondance ou une ressemblance précise avec ce qu'il représente ». En appliquant ce principe aux institutions politiques, la composition d'une législature est importante (Pitkin, 1972, 60-61). À cet égard, les partisans de la RP recherchent une meilleure correspondance entre les suffrages exprimés pour des partis politiques et leur représentation élue.

Pendant une courte période, vers la fin des années 70 et le début des années 80, un certain nombre d'études et de rapports théoriques provenant de divers organismes publics ont traité du système électoral fédéral. Leur critique du système uninominal majoritaire à un tour portait principalement sur ce que l'on pourrait appeler *l'iniquité de la représentation des partis* et sa tendance à :

- favoriser des majorités unipartites, même si le parti gagnant est loin d'avoir obtenu la majorité des suffrages exprimés;
- exagérer la représentation élue du parti qui a obtenu la plupart des voix;
- entraîner une sous-représentation d'autres partis à portée nationale.

Une autre critique portait sur le fait qu'en vertu du système uninominal majoritaire à un tour, le parti qui arrive second en termes de suffrages peut parfois faire élire le plus grand nombre de députés et former le gouvernement. Cette situation s'est produite au niveau fédéral en 1957 et en 1979.

En reprenant l'analyse influente d'Alan Cairns (1968), la critique de la représentation inéquitable des partis comprenait une préoccupation particulière – et importante sur le plan politique – au sujet de l'iniquité de la représentation *régionale* :

- les partis régionaux ont souvent fait élire plus de membres que leur part des suffrages exprimés, balayant parfois presque toute la région et donnant l'impression d'être la « voix » de la région à la Chambre des communes;
- même en recevant une part importante des suffrages exprimés dans certaines régions, il se peut que les partis ayant une base nationale n'arrivent pas à faire élire aucun député, affaiblissant ainsi leur capacité d'agir légitimement au nom de toutes les régions du pays.

La préoccupation concernant la représentation régionale des partis et les conséquences pour le gouvernement a pris de l'importance après les élections fédérales de 1979 et de 1980. En 1979, le Parti progressiste-conservateur (PC) a formé un gouvernement minoritaire avec seulement deux députés du Québec, même si le parti avait recueilli 13 p. 100 des suffrages exprimés dans cette province. En 1980, les Libéraux étaient de retour au pouvoir, mais n'avaient fait élire que deux députés à l'ouest de l'Ontario (tous deux au Manitoba), bien qu'ayant obtenu de 22 à 28 p. 100 des voix dans les quatre provinces. Pour assurer une représentation des trois autres provinces de l'Ouest au Cabinet, le premier ministre Trudeau avait nommé ministres quatre

sénateurs. Avant même ce tournant des événements, divers commentateurs et organismes publics avaient commencé à souligner les conséquences d'une représentation régionale asymétrique pour la légitimité du gouvernement fédéral. L'un des diagnostics les plus sévères a été porté en 1979, dans le rapport de la Commission Pepin-Robarts (Canada – Commission de l'unité canadienne, 1979, 112) :

Notre analyse des expériences vécues par d'autres fédérations nous enseigne que la polarisation régionale des partis politiques au sein du parlement central est le signe avant-coureur de la désintégration éventuelle du régime. Ce phénomène ronge l'unité fédérale. Comme nous avons observé des manifestations de cette tendance au Canada nous avons conclu que la réforme électorale était non seulement urgente mais qu'on devrait lui reconnaître une grande priorité.

La Commission a proposé une réforme inspirée du système électoral mixte allemand (voir l'annexe A) : 60 sièges seraient ajoutés à la Chambre des communes (qui comptait alors 282 députés); les sièges supplémentaires seraient attribués aux partis politiques sur la base des suffrages exprimés dans l'ensemble du pays; les sièges seraient alors répartis entre les provinces, proportionnellement à la sous-représentation des partis dans chaque province. D'autres propositions de réforme, comme celle élaborée par William Irvine (1979), visaient aussi à remédier à la sous-représentation du parti au pouvoir dans certaines régions (Seidle, 1995, 292-294; Dobell, 1980).

Dans le discours du Trône de 1980, le gouvernement Trudeau promettait de nommer un comité pour étudier le système électoral. Toutefois, aucun n'a jamais été formé. Parmi les députés, l'opposition à des réformes, même modestes, ont été intenses (Seidle, 1995, 295) et le premier ministre Trudeau a mis l'accent sur le rapatriement de la constitution. Les préoccupations portant sur la représentation régionale asymétrique ont diminué, parce que les gouvernements successifs, en commençant avec celui de Brian Mulroney, en 1984, ont obtenu une large base nationale et ont pu nommer au Cabinet un nombre raisonnable de ministres élus de toutes les régions. Par la suite, deux commissions royales ont traité du système électoral, sans proposer de changement. Après avoir commandité quelques recherches à ce sujet, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1985, vol. 3, 94) (Commission Macdonald) s'est inquiétée du fait que la représentation proportionnelle ferait apparaître des modifications « probablement lourdes de conséquences dans notre système de partis et dans le fonctionnement du gouvernement responsable ». Toutefois, la Commission a recommandé la RP pour un sénat élu. Quelques années plus tard, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (1991, vol. 1, 18), présidée par Pierre Lortie, remarquait que la Commission Macdonald avait examiné des solutions de rechange au scrutin uninominal majoritaire à un tour, mais qu'aucune n'avait été présentée au Parlement. De ce fait, la Commission Lortie a décidé de ne pas prêter davantage attention à cette question.

## 1.2 Étendre le débat sur la réforme du système électoral

Depuis la fin des années 90, le système électoral fédéral a suscité une attention renouvelée (Chénier, 2002) de la part de politologues ayant un intérêt de longue date pour cette question (Milner, 1999; Massicotte, 2001b), d'autres politologues qui se spécialisent en comportement électoral (Johnston, 2001), d'un petit groupe de députés, de divers partisans et d'autres activistes (les origines et les objectifs d'un certain nombre de groupes militants récemment formés sont examinés à la section 2.2). L'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) a joué un rôle déterminant. En vertu du programme « Renforcer la démocratie canadienne », il a parrainé un programme extensif de publications, y compris un numéro spécial double (juillet-août 2001) d'*Options politiques* sur le thème « Suffrages et sièges », et un certain nombre de conférences et de forums à travers le pays (entrevue avec Segal). D'autres organisations de recherche, dont la Commission du droit du Canada, ont aussi commandé des études et tenu des événements consacrés à la réforme électorale (Pilon, 2002; Crocker, 2002).

Cette section passe en revue de récentes publications académiques et autres qui étudient le système électoral actuel (surtout au niveau fédéral) et qui, dans un certain nombre de cas, proposent une réforme. Une bonne partie des documents et des commentaires récents maintiennent la critique de l'iniquité de la représentation élue des partis politiques, y compris au niveau régional (voir, par exemple, Broadbent et Segal, 2002). Les arguments sont très semblables à ceux résumés ci-dessus et il n'est pas nécessaire de les répéter ici. Mais, en plus, des liens sont maintenant établis avec des questions comme la représentation des femmes, l'accès des partis politiques aux législatures, la participation électorale et le pouvoir exécutif. Même si ces questions sont abordées dans des perspectives diverses, elles mettent toutes en évidence des préoccupations au sujet de questions plus larges de la gouvernance démocratique, comme la participation des citoyens et la réceptivité au sein du gouvernement.

### *La représentation des femmes*

Malgré les efforts consentis par la plupart des grands partis politiques (Young, 2000, chap. 5), les femmes sont nettement sous-représentées à la Chambre des communes. À la suite de l'élection de 2000, seulement 20,6 p. 100 des députés étaient des femmes. La proportion des députés était identique à celle de l'élection de 1997, légèrement supérieure à celle de 1993, dont 18,3 p. 100 des députés étaient des femmes. Pour Judy Rebick (2001, 16), ancienne présidente du Comité canadien d'action sur le statut de la femme, [Traduction] « ce serait un très grand scandale si, après 30 années de féminisme, seulement 20 p. 100 des députés étaient des femmes ».

Toutefois, la préoccupation n'est pas simplement une question de nombre : on tient souvent pour acquis que les femmes profiteraient d'une meilleure représentation dans les législatures. Cet argument traduit un autre aspect du cadre conceptuel de Hanna Pitkin (1972, 143), voulant que les législateurs agissent pour ceux qu'ils sont censés représenter. L'espoir que l'action des femmes agissant pour des femmes ait un effet sur les résultats (Tremblay, 2001, 7) explique une partie du soutien des partisans de la RP (Rebick, 2000, 218; MacIvor, 1999, 33; Beatty, 2001, 52). Une recherche comparative a montré que, dans l'ensemble, la proportion de femmes dans les législatures nationales est moindre avec le scrutin majoritaire uninominal à un tour qu'avec les systèmes proportionnel ou binominal ou plurinominal (Young, 1994, 4-5). Un système

complet ou mixte de RP peut donner aux partis politiques l'opportunité de promouvoir l'élection de femmes, en particulier si les partis prennent des mesures pour placer des candidates dans des positions relativement élevées sur les listes des partis (ce point est étudié plus loin à la partie 3)<sup>2</sup>.

### ***L'accès à la représentation législative et l'égalité du droit de vote***

Les critiques universitaires conviennent depuis longtemps que la dynamique du scrutin uninominal majoritaire à un tour fonctionne contre les plus petits partis, à l'exception de ceux qui sont centrés régionalement. D'après Dennis Pilon (2001, 18), les choix, de même que la gamme des voix entendues, sont trop limités : [Traduction] « Incline dans presque toutes les défenses du scrutin uninominal majoritaire à un tour se trouve la crainte persistante et antidémocratique que de donner trop de choix ou trop d'espace pour décider conduise inévitablement de la démocratie au chaos. La réaction tend alors à limiter les choix et la prise de décision, avec une concurrence hautement limitative des partis et des gouvernements majoritaires artificiels, ce que le scrutin uninominal majoritaire à un tour réalise parfaitement. » Une variante de cet argument concerne la représentation des citoyens. David Beatty (2001, 52) prétend que : [Traduction] « Les personnes qui appuient des partis nationaux, comme le Nouveau parti démocratique (NPD) et, plus récemment, le Parti progressiste-conservateur, qui n'ont aucune chance réaliste de gagner une élection, se voient privées non seulement de l'égalité du droit de vote, mais la représentation effective de leurs valeurs et de leurs intérêts est également compromise. Les personnes qui votent pour de petits partis axés sur des enjeux particuliers, comme le Parti Vert, n'obtiennent aucune représentation. » Dans ce contexte, on a suggéré (Knight, 1999) que, parce que le scrutin uninominal majoritaire à un tour n'assurait pas une parité relative du droit de vote, la représentation effective garantie à la section 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* n'était pas assurée (la contestation judiciaire du Parti Vert est étudiée à la section 1.3).

### ***La participation électorale***

Après l'élection fédérale de 2000, une vaste gamme de commentateurs ont exprimé des inquiétudes marquées au sujet de la tendance à la baisse de la participation électorale. Cette année-là, seulement 61 p. 100 des électeurs inscrits ont voté, ce qui représentait une diminution de six points de pourcentage depuis l'élection de 1977 (la participation électorale y était de 67 p. 100) et de 14 points depuis l'élection de 1988 (participation de 75 p. 100) (Canada, directeur général des élections, 2001, tableau 4). Les personnes plus jeunes sont moins enclines à voter que les autres Canadiens et la recherche laisse entendre que ces personnes continuent de s'abstenir de voter en prenant de l'âge (Blais *et coll.*, 2002, 46-61; O'Neill, 2001, 34).

Certains universitaires ont suggéré que, dans le cadre du système électoral actuel, la relation entre les suffrages et les résultats des partis explique la tendance à une participation électorale plus faible. Bryan Schwartz (2001, 138) pose la question suivante : [Traduction] « Pourquoi devrait-on prendre la peine de se présenter au bureau de vote, si on fait partie de la majorité des

---

<sup>2</sup> Certains auteurs sont sceptiques à propos d'une focalisation étroite sur la présence des femmes dans les législatures. Ils mettent en question la capacité des femmes à exercer une influence significative, alors que la discipline des partis est si contraignante, et insistent sur la signification de leur nomination à des postes de pouvoir comme au Cabinet (Arseneau, 1999, p. 144).

électeurs dont le bulletin de vote ne donne aucun résultat effectif? » (voir aussi Mendelsohn, 2001; Milner, 1999, 40; Segal, 2002). Une étude des facteurs qui influencent la participation des électeurs à l'élection de 2000 a permis de trouver que la participation était légèrement supérieure dans les circonscriptions où un plus grand nombre de partis avaient obtenu au moins 5 p. 100 des votes (Jansen et Siaroff, 2002,12).

Il existe des preuves que, toutes choses étant égales par ailleurs, la participation est plus élevée dans les pays qui utilisent une forme de RP (Franklin, 1996, 226-227). Une étude avance que la RP donnerait des incitatifs supplémentaires à la participation électorale en éliminant les [Traduction] « votes perdus » et en rendant les élections « plus intéressantes et concurrentielles », et que, « puisque la position relative des partis à la Chambre des communes traduirait mieux leur niveau de soutien populaire, le système politique deviendrait plus réceptif » (CRIC, 2001, 36). Henry Milner (2002, 89) prétend que les citoyens seraient mieux informés, – qu'ils disposeraient d'une carte politique plus claire, plus complète – dans le cadre des institutions consensuelles associées à la RP.

### *Une opposition divisée et le pouvoir exécutif*

Depuis 1993, le Canada connaît un véritable système multipartite de cinq partis. Il en résulte que le Parti libéral a formé un gouvernement majoritaire à trois occasions successives, même lorsque sa part des suffrages a plongé à 38 p. 100 en 1997. Deux des quatre partis de l'opposition, le Bloc québécois (BQ) et l'Alliance canadienne (anciennement le Parti réformiste), ont concentré leurs énergies sur des régions particulières (bien que ce fut moins le cas pour l'Alliance en 2000). Leur représentation parlementaire du Québec et de l'Ouest, respectivement, a été de beaucoup supérieure à leur part du vote dans l'ensemble du pays; le BQ est devenu l'Opposition officielle en 1993, avec 54 députés et 14 p. 100 des suffrages exprimés. En même temps, le PC et le NPD, avec leur focalisation pancanadienne, ont été régulièrement sous-représentés par rapport à leurs parts des suffrages, parfois de beaucoup. Par exemple, le PC a obtenu 19 p. 100 des suffrages exprimés en 1997, mais n'a obtenu que 7 p. 100 des sièges (20 députés).

On a fait observer que la surreprésentation du parti au pouvoir et la sous-représentation de la plupart des partis de l'opposition (par rapport à leur part des suffrages exprimés) contribuaient au pouvoir de l'exécutif, surtout du premier ministre (Loenen, 1997, 146; Gibson, 2002, 25; Hugh Segal, cité dans Turenne, 2002). Selon Richard Johnston (2001, 14), la RP nécessiterait l'établissement d'une coalition parlementaire et [Traduction] « les Libéraux ne seraient pas le seul parti du gouvernement ou même le parti dominant » (Johnston, 2001, 14). Même si son évaluation est judicieuse, certains commentateurs de la question du pouvoir exécutif et de la faible opposition attribuent trop d'influence au système électoral. Ce dernier n'est qu'un élément d'une dynamique institutionnelle caractérisée par une concentration du pouvoir au centre du gouvernement (Savoie, 1999). En même temps, certains négligent un facteur distinct qui n'a rien à voir avec le système électoral – la division constante à droite qui a suivi la fondation du Parti réformiste dans les années 80. En outre, un gouvernement « stable », que certains associent à la surreprésentation du parti gagnant (Crowley, 2002), bénéficie d'un appui solide dans la plupart des milieux politiques et parmi les Canadiennes et les Canadiens (voir le survol de l'opinion publique à la section 1.3).



L'examen précédent de la documentation montre qu'au Canada, la critique du scrutin uninominal majoritaire à un tour au niveau fédéral s'est étendue, en passant d'une concentration sur une représentation équitable des partis et régionale, à des préoccupations relatives à la représentation de groupes particuliers (notamment les femmes) et des partis politiques plus petits, y compris les plus récents. Ce que certains voient comme une réduction des choix – au moins des choix qui seront probablement effectifs – est lié à des questions comme la réduction de la participation des électeurs et même, de façon plus générale, la désaffection des citoyens. Même si certaines critiques peuvent surestimer l'importance du scrutin uninominal majoritaire à un tour comme tel (une question qui est examinée plus loin à la partie 3), il est notable que les politologues de premier plan voient de plus en plus le système électoral dans la perspective élargie de la participation des citoyens et de la gouvernance.

### 1.3 Propositions de réforme et processus d'examen de la question

L'opinion publique n'anime pas le débat sur la réforme du système électoral, bien qu'il existe des indications qu'un bon nombre de Canadiennes et Canadiens l'appuient. En 2000, dans une vaste enquête parrainée par l'IRPP, 49 p. 100 des personnes interrogées étaient d'accord qu'il n'était pas acceptable qu'en vertu du système électoral actuel, un parti puisse gagner une majorité des sièges et former le gouvernement sans obtenir la majorité des suffrages; il s'agit d'une augmentation par rapport aux 39 p. 100 de 1990, lorsque la même question avait été posée lors d'une enquête menée dans le cadre de la Commission Lortie (Howe et Northrup, 2000, 13). En février 2001, un sondage Ipsos-Reid montrait un soutien assez fort envers la RP : 64 p. 100 des personnes interrogées étaient d'accord pour que les sièges du Parlement soient attribués en fonction des suffrages exprimés pour chaque parti. En même temps, 71 p. 100 pensaient que le système électoral devrait produire de solides gouvernements majoritaires pour que les choses se fassent. La même enquête a aussi révélé un niveau relativement faible de compréhension des règles électorales : 47 p. 100 des personnes interrogées pensaient qu'un parti politique doit obtenir la majorité de tous les suffrages exprimés pour former le gouvernement (Bricker et Redfern, 2001, 22-23). Cela démontre que tout processus d'engagement des citoyens relativement à cette question doit aussi comprendre une part d'éducation du public.

Même si la réforme du système électoral n'occupe pas une place importante dans l'opinion publique, il est juste de dire qu'est apparu un milieu politique compatible avec la définition de John Kingdon. Le Canada possède un groupe croissant de spécialistes qui partagent une préoccupation avec un [Traduction] « domaine de problèmes politiques » et « ont aussi en commun leurs propres interactions » (Kingdon, 1984, 123). Suivant l'intérêt renouvelé pour le système électoral, les chercheurs et les partis politiques (fédéraux et provinciaux) ont proposé diverses solutions de rechange. Celles-ci ne sont pas toujours entièrement mises au point, mais un sondage portant sur les propositions récentes peut aider à recenser ce qui est vu comme les objectifs les plus marquants d'une réforme et la façon dont ils se rattachent aux préoccupations relatives à la représentation, à la participation des électeurs et à la gouvernance, qui occupent davantage de place dans le débat renouvelé entourant cette question. Comme nous le verrons, les propositions ont progressé davantage dans certaines provinces que sur la scène politique fédérale. Dans certains cas, l'accent est mis sur un *processus* qui pourrait conduire à la décision de changer le système électoral.

## *Universitaires et chercheurs*

Un certain nombre d'universitaires et de chercheurs proposent un système électoral mixte comme l'alternatif au scrutin uninominal majoritaire à un tour le plus réalisable. Au cours du débat qui a commencé vers la fin des années 70, le système allemand a constitué un point de référence. Plus récemment, les chercheurs ont examiné le système proportionnel mixte utilisé pour les élections en Nouvelle-Zélande depuis 1996. Henry Milner (1999, 41) laisse entendre que le modèle de la Nouvelle-Zélande apporte une réponse à l'un des arguments de longue date contre la RP : [Traduction] « Je préfère le système proportionnel mixte aux divers systèmes de RP à vote unique fondé sur une liste utilisés en Europe, parce que les électeurs canadiens – comme ceux de la Nouvelle-Zélande – n'accepteraient pas un système électoral qui les empêcherait d'avoir un seul député pour les représenter. » Louis Massicotte (2001a, 43) accorde aussi une valeur considérable à un système mixte comme celui de la Nouvelle-Zélande : ce ne serait pas une rupture aussi fondamentale avec les habitudes électorales du Canada que ne le serait une RP complète; le système conserverait un cadre pour « le traitement des dossiers d'une circonscription » par les députés et, en réduisant la polarisation régionale des partis, il pourrait constituer « une étape vers une fédération moins querelleuse » (voir aussi Massicotte, 2001b, 11-12).

Kent Weaver (1997) a proposé un autre type de système électoral mixte, d'après lequel des sièges de « compensation » équivalant à 10 p. 100 de la Chambre des communes seraient ajoutés aux circonscriptions existantes afin de réduire le déséquilibre dans la représentation régionale des partis. Il a effectué une simulation de toutes les élections de 1965 à 1997. En prenant pour acquis que les préférences des électeurs seraient les mêmes, le modèle de Kent Weaver aurait donné un gouvernement libéral minoritaire en 1980; dans toutes les autres élections, le même parti aurait formé le gouvernement et son statut (majoritaire ou minoritaire) n'aurait pas changé. Dans une simulation ultérieure des résultats de l'élection de 2000, Kent Weaver a trouvé que les Libéraux auraient conservé une majorité sans risque, avec sept sièges supplémentaires dans l'Ouest, tandis que l'Alliance canadienne aurait obtenu 10 sièges de plus en Ontario. Comme le dit Kent Weaver, le modèle fait que [Traduction] « le système de parti semble moins régionalisé, en donnant des sièges aux partis les plus grands là où ils sont relativement faibles » (courriel à l'auteur, 7 octobre 2001).

Bryan Schwartz (2001) a aussi proposé un système mixte pour remédier au manque de représentation régionale : 80 p. 100 des sièges de la Chambre des communes continueraient d'être pourvus au moyen du scrutin uninominal majoritaire à un tour; 20 p. 100 des sièges seraient alloués aux partis en fonction de leurs parts du vote régional pour les sièges du scrutin uninominal majoritaire à un tour. D'après des simulations des 10 dernières élections fédérales Schwartz (2001, 152-153) a trouvé que quatre des huit gouvernements majoritaires de cette période auraient été réduits à des gouvernements minoritaires. Cependant, il prétend que son modèle serait efficace pour améliorer le rapport suffrages/sièges.

D'autres solutions de rechange au scrutin uninominal majoritaire à un tour ont reçu moins d'attention que les systèmes mixtes. Leurs partisans se préoccupent davantage d'éviter des résultats minoritaires et de s'assurer que davantage d'opinions sont représentées dans les législatures. Certains sont partisans du vote préférentiel (VP), utilisé pour les élections à la

Chambre des représentants de l’Australie. Tom Flanagan (2001, 39) propose l’adoption du VP parce qu’il doute que les Canadiennes et les Canadiens veuillent faire [Traduction] « un acte de foi radical » en adoptant la RP complète « lorsque des solutions de rechange moins absolues sont disponibles ». Il note qu’en vertu du VP, toutes les circonscriptions resteraient comme elles le sont et seraient représentées par une seule personne, et que les électeurs pourraient toujours choisir parmi les candidats représentant des partis, bien qu’il soit nécessaire de les classer numériquement (voir aussi Courtney, 1999, 10). Le processus de dénombrement des suffrages fait en sorte que les candidats choisis ont une majorité des suffrages de la circonscription – un point important, selon certains commentateurs (voir Simpson, 2001, 221-222). Flanagan croit que le VP créerait des incitatifs pour l’Alliance canadienne et le PC en vue de forger une alliance électorale. Toutefois, il reconnaît que, parce que les Libéraux constituent le deuxième choix de nombreux électeurs non libéraux, ce parti pourrait en fait obtenir davantage de sièges qu’avec le scrutin uninominal majoritaire à un tour (une simulation de l’élection de 1997 selon le VP est étudiée dans Bilodeau, 1999; voir aussi Johnston, 2001, 7).

Comme le VP, les scrutins de ballottage (voir l’annexe A) feraient en sorte que les législateurs soient élus par une majorité de leurs électeurs. Les systèmes de scrutin de ballottage ont quelques partisans (Lovink, 1998), mais les critiques soulignent le coût d’un deuxième tour de scrutin.

Finalement, le vote unique transférable (VUT) (voir l’annexe A) obtient un certain appui parmi les personnes qui se préoccupent d’une meilleure représentation d’un large éventail de positions. Nick Loenen, un ancien membre du Crédit social de l’Assemblée législative de la Colombie-Britannique et auteur d’un livre sur la représentation proportionnelle, appuie le VUT parce qu’il permet aux électeurs de classer les candidats (même entre les partis) et, à son avis, cela peut donner aux représentants élus une certaine indépendance par rapport à leur parti (Loenen, 1997, 124-130). Vincent Lemieux (1997) favorise également le VUT; lui aussi retient la possibilité pour les électeurs de choisir parmi les candidats des partis qui représentent des intérêts différents.

Certains de ceux qui s’intéressent à la réforme électorale se sont centrés sur la nature du processus pour faire progresser la question. Par exemple, Hugh Segal, président de l’Institut de recherche en politiques publiques, a fait observer à l’auteur (entrevue) qu’une leçon tirée de l’expérience de la Nouvelle-Zélande porte sur la nécessité d’un vaste exercice de recherche et d’un référendum. Dans la même veine, Matthew Mendelsohn et Andrew Parkin (2001, 59) recommandent une commission d’enquête pour étudier les options de réforme; la commission s’inscrirait dans un forum de citoyens plus large et plus participatif, qui approuverait le mandat de la commission, débattrait de ses conclusions et approuverait les options à présenter aux Canadiennes et aux Canadiens par voie de référendum.

### *Partis politiques fédéraux*

Parmi les cinq partis politiques représentés au Parlement au cours des 25 dernières années, le Nouveau parti démocratique (NPD) a montré l’intérêt le plus marqué pour une réforme électorale. En 1978, son chef, Ed Broadbent, a proposé l’abolition du Sénat et l’ajout à la Chambre des communes de 100 députés qui seraient choisis sur la base des suffrages obtenus par les partis dans cinq régions (Treusch, 1980a, 9). Lorne Nystrom, un député chevronné du parti, a longtemps préconisé de prendre en compte la RP. Le 18 mai 2000, il présentait une motion, qui

n'a pas été adoptée, demandant qu'un comité représentant tous les partis étudie la RP et qu'un référendum portant sur toute proposition soit tenu. La chef du NPD, Alexa McDonough, a présenté une motion semblable en 2001. Elle proposait qu'un comité représentant tous les partis soit chargé d'étudier les mérites des « divers modèles » de RP et recommande des réformes « qui feraient obstacle à la régionalisation croissante de la politique canadienne et à la participation électorale déclinante des Canadiennes et des Canadiens aux élections fédérales » (*Débats de la Chambre des communes*, 20 février 2001, 911). La motion a été appuyée par 113 députés des quatre partis de l'opposition, mais a été rejetée par 147 Libéraux<sup>3</sup>.

Il n'est pas surprenant que le Parti progressiste-conservateur (PC), un des deux partis fédéraux prédominants jusqu'à son écrasante défaite à l'élection de 1993, ne se soit pas intéressé par le passé à la réforme du système électoral. Ces dernières années, il semble que sa position ait quelque peu changé. En 1998, par exemple, au cours de la campagne pour la direction du parti, Hugh Segal a demandé qu'un comité représentant tous les partis étudie le système électoral. Il a soulevé la possibilité d'utiliser le scrutin de ballottage pour les candidats qui n'ont pas obtenu 50 p. 100 des suffrages (Fraser, 1998). Dernièrement, un rapport du Parti PC traitant de la réforme électorale (Parti progressiste-conservateur, 2002, chap. 12) incluait une proposition pour que [Traduction] « à la formation du gouvernement, une commission soit immédiatement créée pour tenir des consultations publiques sur le système électoral le plus adéquat pour le Canada ». Le rapport a été adopté à l'Assemblée générale nationale du parti en août 2002.

L'Alliance canadienne et son prédécesseur, le Parti réformiste (fondé en 1988), ont préconisé une réforme parlementaire et des mesures de démocratie directe, comme des référendums, des initiatives des citoyens et la possibilité de destituer. Sa position concernant le système électoral a été beaucoup moins explicite. La dernière version de la « Déclaration de principe » de l'Alliance canadienne contient ceci : [Traduction] « Pour améliorer la nature représentative de notre système électoral, nous envisagerons une réforme électorale, y compris la représentation proportionnelle et le scrutin à vote unique transférable [...] Nous soumettrons ces options aux électeurs dans un référendum national » (Alliance canadienne, 2002). Cependant, une récente proposition de réforme parlementaire de l'Alliance canadienne (Reynolds, 2002) ne traite pas de cette question, même si le document va au-delà des questions comme les votes libres et les pouvoirs des comités, pour préconiser une procédure d'initiatives des citoyens.

Finalement, le Parti Vert du Canada et son ancienne chef, Joan Russow, ont entrepris une contestation judiciaire du système électoral fédéral. Le parti prétend que le scrutin majoritaire uninominal à un tour empêche les partisans des partis plus petits, les femmes et les membres des minorités raciales et ethniques qui ne sont pas concentrés géographiquement d'avoir une « représentation effective de leurs vues ». Il demande que le système électoral soit déclaré inconstitutionnel, en contrevenant aux articles 3 (égalité des suffrages) et 15 (non-discrimination) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Toutefois, le Parti Vert propose que la décision du tribunal soit suspendue pendant deux ans [Traduction] « pour donner au Parlement suffisamment

---

<sup>3</sup> À propos de cette motion du NPD, Don Boudria, leader du gouvernement à la Chambre, a déclaré que « la population n'a démontré [...] à peu près aucun intérêt à appuyer une représentation proportionnelle » et que le système actuel « permet aux députés de représenter un groupe précis et distinct d'électeurs » (*Débats de la Chambre des communes*, 20 février 2001, 919).

de temps pour étudier des solutions de rechange en vue de trouver le modèle qui conviendrait le mieux aux traditions constitutionnelles du Canada et à ses besoins politiques » (Parti Vert du Canada, 2001). Le Parti Vert a déposé son mémoire en mai 2001, mais une audience n'a pas encore été prévue.

### *Gouvernements provinciaux et partis politiques*

Même si les universitaires et les autres chercheurs se sont généralement concentrés sur le système électoral au niveau fédéral plutôt que provincial, la situation est peut-être sur le point de changer. Du fait de l'engagement politique, la question de la réforme électorale recevra une plus grande attention dans un certain nombre de provinces.

Au Québec, le système électoral constituait un élément d'un ensemble d'institutions que le Parti québécois (PQ) a examinées de près suivant son arrivée au pouvoir en 1976. Une commission a étudié la question et a recommandé, en 1984, un système de représentation proportionnelle territoriale. D'après ce modèle, tous les députés de l'Assemblée nationale, sauf deux, seraient élus à partir des listes des partis dans 29 circonscriptions régionales (Québec, Commission de la représentation électorale, 1984). La proposition a été mise en veilleuse après avoir fait face à une opposition considérable au sein du caucus du PQ, surtout parce qu'elle ne conservait pas les circonscriptions uninominales et rompait totalement avec la tradition d'une représentation à base territoriale (Milner, 1994, 45-49; Massicotte et Bernard, 1985, 203).

Les résultats de l'élection provinciale du Québec de 1998 ont attiré une attention renouvelée sur le système électoral. Certains commentateurs, comme Paul Cliche (1998), se sont opposés à ce qu'ils ont nommé une « inversion » des suffrages exprimés : bien qu'il ait obtenu moins de suffrages (43 p. 100) que le Parti libéral (44 p. 100), le PQ a obtenu 76 des 125 sièges de l'Assemblée nationale. Les critiques (p. ex. Venne, 1999) ont aussi insisté sur la disparité entre les suffrages exprimés (11,8 p. 100) et la représentation élue (un siège) pour l'Action démocratique du Québec (ADQ). En juin 2002, Jean-Pierre Charbonneau, le ministre responsable de la réforme des institutions démocratiques, incluait le système électoral dans un groupe de réformes potentielles mises de l'avant dans un document de travail en vue d'une réflexion publique. Les autres sujets couverts comprennent la possibilité d'adopter un système présidentiel, l'utilisation accrue de mesures de démocratie directe, y compris la possibilité de tenir des référendums en même temps que des élections générales, de nouveaux pouvoirs pour les régions et de nouvelles institutions pour les nations autochtones (Québec, Ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, 2002). Jean-Pierre Charbonneau a annoncé que des États généraux sur la gouvernance démocratique auraient lieu avant le 31 mars 2003. On prévoit que cette assemblée regroupera environ un millier de Québécoises et de Québécois.

En plus du processus, Jean-Pierre Charbonneau a lancé la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, qui tiendra des audiences portant sur le système électoral lors de la session de l'automne 2002. Accroître le soutien pour l'ADQ, qui préconise un système électoral mixte (ADQ, 2001), constituera sans aucun doute un facteur, à mesure que progresse au Québec le débat sur la réforme du système électoral. En outre, on peut prévoir que des organisations de la société civile, comme le Mouvement pour une démocratie nouvelle (voir la section 2.2), joueront

un rôle plus important que dans le passé. Cependant, le président de la Commission a indiqué que même s'il y avait un accord sur la réforme, un nouveau système ne serait pas en place pour la prochaine élection provinciale (Cloutier, 2002).

Dans d'autres provinces, les engagements électoraux et certains développements connexes indiquent que la réforme électorale fait l'objet d'une plus grande attention. En 2001, avant d'entrer en fonction, le Parti libéral de la Colombie-Britannique a proposé un certain nombre de changements institutionnels dans le cadre d'un engagement plus large visant [Traduction] « à réformer de manière spectaculaire le processus décisionnel du gouvernement », ce qui comprenait l'engagement de nommer une « Assemblée des citoyens en vue d'une réforme électorale » (BC Liberals, 2001). En septembre 2002, le procureur général Geoff Plant annonçait que Gordon Gibson, un commentateur des affaires publiques et ancien chef du Parti libéral de la Colombie-Britannique, avait été nommé pour élaborer des recommandations sur la taille de l'assemblée des citoyens, le processus de sélection et un calendrier pour qu'elle puisse rendre compte [Traduction] « à temps, pour permettre à une question référendaire d'accompagner l'élection générale de mai 2005, si l'assemblée recommandait un nouveau modèle » (British Columbia, Attorney General, 2002). L'intérêt pour la réforme du système électoral de la Colombie-Britannique s'est aussi manifesté dans une tentative faite en 2002 par la chef du Parti Vert, Adriane Carr, d'établir un système de RP mixte au moyen d'une loi proposée par une initiative populaire dans la province. Pendant les 90 jours de la période de pétition, 98 165 signatures ont été recueillies – un peu moins que la moitié du nombre requis (212 000) pour obliger le gouvernement à présenter une loi ou instituer un référendum sur la proposition (*Free Your Vote*, 2002).

En mai 2002, le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard, Pat Binns, indiquait qu'il partageait les préoccupations au sujet de la faible représentation du parti de l'opposition dans cette province – un sujet sur lequel le groupe *Every Vote Counts* a mis l'accent (voir la section 2.2). Il recommandait que l'on crée une commission pour examiner le système électoral et qu'un référendum soit organisé en même temps que la prochaine élection provinciale (Bricker, 2002). Finalement, le chef du Parti libéral de l'Ontario, Dalton McGuinty, en préparation de la prochaine élection prévue au printemps 2003, a mis de l'avant une série de « propositions démocratiques » (Parti libéral de l'Ontario, 2002) destinées « à donner à la population une voix réelle ». À propos du système électoral, le document précise que [Traduction] « nous pouvons faire en sorte que les suffrages comptent » et il inclut l'engagement suivant : [Traduction] « Le public devrait décider si nous avons besoin d'un nouveau système et, dans l'affirmative, ce que devrait être le nouveau système au moyen d'un référendum ayant force exécutoire. »

Il est évident que les personnes intéressées par la réforme du système électoral au Canada travaillent sur un tableau plus large que celle d'il y a 20 ans. Même si la question de l'équité de la représentation des partis, y compris au niveau régional, reste d'actualité, des questions comme celle de la représentation des femmes, de la participation des électeurs et du pouvoir exécutif ont pris davantage d'importance. De diverses manières, ce tableau élargi traduit des préoccupations au sujet de la participation des citoyens, de la réceptivité au sein du gouvernement et, de façon plus générale, de la qualité de la gouvernance démocratique. Plus que par le passé, les chefs politiques de certaines provinces appuient un changement – ou au moins un processus de participation du public pour examiner la question. De plus, comme nous le verrons, la

collectivité politique intéressée par cette question prend de l'expansion pour inclure un certain nombre d'organismes de pression, dont la plupart se concentrent sur leur province respective.

## **Partie 2. Promotion et établissement d'un programme**

Comme d'autres éléments d'un cadre constitutionnel, on ne change pas les systèmes électoraux souvent ni facilement. Dans bien des cas, de tels changements se sont produits lors du passage d'un régime politique à un autre – par exemple, la chute de la Quatrième République française et l'avènement de la Cinquième. Parfois, des changements ont eu lieu en réponse à une préoccupation publique, y compris pour des questions éthiques – comme dans le cas des changements en Italie et au Japon dans les années 90 (Mendelsohn et Parkin, 2001, 55-57). Dans des circonstances normales, il est inhabituel pour les partis au pouvoir, qui peuvent profiter du système en vigueur, de parrainer un changement qui affaiblirait leur avantage. Néanmoins, des circonstances peuvent se combiner, de sorte que s'ouvre une « fenêtre politique ». Cela donne la possibilité à leurs partisans d'attirer l'attention sur les problèmes et de faire valoir leurs solutions (Kingdon, 1984, 212).

La partie 2 a principalement pour but d'étudier le rôle des organisations de la société civile en préconisant une réforme du système électoral. Le point central porte sur les moyens utilisés pour influencer le public et les programmes gouvernementaux, pour encourager l'ouverture d'une fenêtre politique ou pour tirer profit de son ouverture lorsqu'elle se produit. La première section passe en revue les activités de la coalition pour la réforme électoral de la Nouvelle-Zélande, qui a conduit à la mise en application d'un nouveau système électoral en 1996. Cet examen est suivi d'un compte rendu des facteurs qui ont influencé le choix du système électoral pour les assemblées législatives qui ont suivi la décentralisation des pouvoirs instituées en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord. De retour au Canada, la deuxième section porte sur les origines et les objectifs d'un certain nombre d'organismes de pression constitués au cours des dernières années aux niveaux fédéral et provincial. Comme nous le verrons, ces organismes sont motivés par différentes préoccupations qui dépassent l'équité de la représentation des partis pour atteindre la qualité de la gouvernance démocratique.

### **2.1 Promotion et choix de règles électorales dans d'autres systèmes de type britannique**

Historiquement, le scrutin uninominal majoritaire à un tour a été la marque du système britannique de gouvernement au Royaume-Uni et dans la plupart des pays possédant un cadre constitutionnel identique. On l'a défendu en grande partie parce qu'il facilitait des gouvernements majoritaires unipartites, qui peuvent gouverner efficacement. En effet, la recherche semble indiquer que les citoyens des pays possédant des systèmes électoraux majoritaires valorisent leur efficacité (Norris, 2001, 894-895). Cependant, au cours des deux dernières décennies environ, d'autres objectifs politiques ont gagné du terrain – par exemple, s'assurer que les gouvernements jouissent d'un bon soutien dans l'électorat et encourager une approche plus consensuelle de la gouvernance. D'une façon plus ou moins marquée, la RP est devenue liée à ces objectifs. Dans la deuxième moitié des années 90, le scrutin uninominal majoritaire à un tour a été remplacé en Nouvelle-Zélande par un système mixte et d'autres modèles ont été élaborés pour l'élection des assemblées créées en Écosse, au pays de Galles et en

Irlande du Nord, dans le cadre du programme de décentralisation des pouvoirs du gouvernement Blair, ainsi que pour les élections au Parlement européen. Même si, dans tous les cas, les partis politiques au pouvoir ont été les principaux acteurs, les organisations de la société civile ont aussi joué un rôle, particulièrement en Nouvelle-Zélande.

### *Nouvelle-Zélande*

Depuis la fondation de la Nouvelle-Zélande en 1867, le scrutin uninominal majoritaire à un tour a été l'un des piliers du système politique que Arend Lijphart (1999, 10) décrit comme l'archétype du gouvernement majoritaire. Toutefois, des critiques se sont élevées lorsque le Parti travailliste a perdu les élections au profit du Parti national en 1978 et en 1981, alors qu'il avait obtenu une plus grande part des suffrages exprimés. De plus, le Parti crédit social n'avait fait élire que deux députés en 1981, avec 20,7 p. 100 des suffrages. En 1984, le gouvernement travailliste nommait une commission royale sur le système électoral. Dans son rapport (Nouvelle-Zélande, *Royal Commission on the Electoral System*, 1986), la commission recommandait l'adoption de ce que l'on a nommé un système proportionnel mixte, en vertu duquel la moitié des députés de la Chambre des représentants continueraient d'être élus au moyen du scrutin uninominal majoritaire à un tour et l'autre moitié des députés proviendrait des listes des partis. Le système proposé était compensatoire en ce que les députés des listes seraient attribués aux partis de sorte que leur représentation parlementaire totale traduise leur part des suffrages exprimés. La commission recommandait en outre que le système proportionnel mixte ne soit instauré que s'il était approuvé par un référendum. Le premier ministre David Lange et le chef de l'Opposition, Jim Bolger, ont réagi négativement au plan de système proportionnel mixte, comme une bonne partie de la classe politique. Les commentateurs ont considéré que la perspective d'une réforme était lointaine (Jackson et McRobie, 1998, 122-123).

Avant même que ne soit publié le rapport de la commission, un groupe de Néo-Zélandais avait formé l'*Electoral Reform Coalition* (ERC). L'ERC était une petite organisation, relativement informelle, ayant de bonnes relations avec les syndicats ainsi qu'avec les organisations féminines et environnementales. Elle avait pour but de promouvoir une « représentation équitable et proportionnelle » et la mise en application du système proportionnel mixte. Selon Helena Catt (entrevue), une politicologue qui était la vice-présidente de cette organisation à partir de 1990, le thème de « l'équité » exploitait une importante valeur – « une partie de ce que signifie être un Néo-Zélandais ». En outre, devant les changements forcés que connaissait la société néo-zélandaise en raison du repli du gouvernement, de la privatisation et de la mondialisation, bien des gens commençaient à blâmer le système électoral (Boston, à paraître). Certains d'entre eux prétendaient que le scrutin uninominal majoritaire à un tour conduisait à un gouvernement qui agissait comme une « dictature électorale », en prenant des mesures importantes devant l'opposition populaire, à l'encontre parfois d'importantes promesses électorales. Pour d'autres, le scrutin uninominal majoritaire à un tour contrecarrait l'apparition d'une vie politique plus « consensuelle », qui existait selon eux dans des pays comme certains pays nordiques utilisant la RP. L'apparition du Parti Vert, dont le leadership préconisait depuis longtemps une réforme électorale, constituait également un facteur.



Au cours de la campagne électorale de 1987, le premier ministre travailliste Lange promit un référendum portant sur la réforme électorale, mais le gouvernement travailliste ne donna pas suite à son engagement au cours du mandat suivant. De ce fait, durant la campagne électorale de 1990, Jim Bolger, chef du Parti national, promit de tenir ce référendum. Son parti gagna les élections et Jim Bolger prit des mesures pour mettre en place deux référendums. Pour le premier référendum, tenu en 1992, les électeurs devaient indiquer s'ils voulaient ou non conserver le scrutin uninominal majoritaire à un tour et leur préférence parmi quatre autres modes de scrutin, dont l'un était le système proportionnel mixte.

À l'approche du référendum, l'ERC a intensifié ses activités en continuant d'accentuer les liens avec des organisations favorables à leur cause. D'après Phil Saxby (entrevue), un activiste du Parti travailliste et un des membres fondateurs de l'ERC, la Coalition comptait sur ses porte-parole, dont un certain nombre étaient des universitaires, plutôt que de dépenser de maigres ressources dans une publicité médiatique. Les activistes ont consacré beaucoup de temps à parler aux médias et aux groupes communautaires; les autres moyens comprenaient des déclarations à la presse, des lettres au rédacteur en chef et des pressions politiques sur les députés. D'après Dennis Pilon (2002, 51), [Traduction] « l'activisme de l'ERC [...] a maintenu la question à l'avant-scène, alors que les partis se traînaient les pieds ». Au référendum, malgré l'opposition au changement exprimée par bon nombre de politiciens et d'entreprises, 85 p. 100 des votants ont rejeté le scrutin uninominal majoritaire à un tour et 70 p. 100 ont choisi le système proportionnel mixte comme mode électoral de remplacement préféré.

Le gouvernement du Parti national avait promis un deuxième référendum ayant force exécutoire pour choisir un nouveau système électoral. Il a eu lieu en même temps que l'élection générale de 1993 et les électeurs devaient choisir entre le scrutin uninominal majoritaire à un tour et le système proportionnel mixte. Phil Saxby a affirmé que l'ERC pensait que ce serait une « simple formalité ». Toutefois, des sections du milieu des affaires se sont mobilisés pour former la *Campaign for Better Government* (CBG) (campagne pour un meilleur gouvernement), dirigée par Peter Shirtcliffe, directeur général de Telecom (la plus importante entreprise de la Nouvelle-Zélande). L'argument central de la CBG était qu'un gouvernement majoritaire unipartite était stable, ce qui, en retour, était bon pour l'économie et le pays (entrevue avec Helena Catt). On dit que la CBG aurait dépensé plus de 500 000 \$NZ en publicité à la télévision pendant la dernière semaine de la campagne (Jackson et McRobie, 1998, 194-195). L'ERC a dû modifier son approche. En comptant sur des dons d'activistes pour l'environnement, la paix et autres, elle a dépensé environ 300 000 \$NZ au cours des trois mois qui ont précédé le référendum – une fortune par rapport aux normes antérieures, comme l'a mentionné Phil Saxby. Malgré un déclin relatif par rapport au résultat de 1992, 54 p. 100 des votants ont appuyé le système proportionnel mixte.

La décision des Néo-Zélandais d'abandonner le scrutin uninominal majoritaire à un tour traduisait un ensemble de facteurs, dont le désenchantement envers le gouvernement et le rythme du changement économique du pays (Harris, 2001, 32-33). Cependant, l'ERC y est largement pour quelque chose. Le rapport de la commission royale est devenu [Traduction] « un marqueur efficace autour duquel les partisans de la représentation proportionnelle pouvait se rassembler » (Jackson et McRobie, 1998, 124), et l'ERC « avait adopté la stratégie voulant que tous les partisans d'une réforme électorale ne parlent que d'une seule voix – la voix de la commission

royale » (Aimer, 1999, 152). L'ERC savait qu'elle devait viser les deux partis politiques dominants pour inclure la question dans le programme du gouvernement. Par des messages directs, des activités promotionnelles intensives et la confiance accordée aux activistes et à la constitution de réseaux, elle a atteint ses objectifs. Lorsqu'une fenêtre politique s'est ouverte, ces mêmes activités ont représenté les facteurs essentiels pour convaincre les Néo-Zélandais d'approuver le système proportionnel mixte.

### ***Royaume-Uni***

Au Royaume-Uni, on a débattu pendant plus d'un siècle de modes de rechange au scrutin uninominal majoritaire à un tour (Seidle, 1995, 290-291). La *Proportional Representation Society* (maintenant l'*Electoral Reform Society*) a été fondée en 1884 et a régulièrement préconisé l'adoption du vote unique transférable (VUT). Lorsque le Parti libéral a glissé du statut de deuxième parti à celui de troisième parti, dans l'entre-deux-guerres, il est également devenu un ardent défenseur de la réforme électorale. Divers organismes ont étudié la question, dont récemment une commission royale présidée par Lord Jenkins. Son rapport (Royaume-Uni, *Independent Commission on the Voting System*, 1998) proposait que de 80 à 85 p. 100 des députés continuent d'être élus au moyen du scrutin majoritaire à un tour et de 15 à 20 p. 100 par la RP dans des circonscriptions régionales. Malgré les efforts de divers groupes militants, dont certains plus récents comme *Make Votes Count*, le gouvernement travailliste n'a pas encore tenu sa promesse d'organiser un référendum portant sur le système électoral britannique. Entre-temps, d'autres systèmes électoraux ont été instaurés en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord. Même si les organisations de la société civile n'ont joué qu'un rôle limité, il vaut la peine d'examiner la façon dont les systèmes ont été choisis.

En Écosse, la *Scottish Constitutional Convention* (SCC) a été établie en 1989 pour élaborer des propositions en vue de la réforme du gouvernement de l'Écosse. La SCC comprenait des députés du Parti travailliste et du Parti libéral-démocrate ainsi que des représentants des syndicats, du gouvernement local, des Églises et d'autres organismes (Bogdanor, 1999, 196-197). La SCC a nommé un comité, présidé par une journaliste de premier plan, Joyce McMillan, chargé d'élaborer un système électoral pour le futur Parlement de l'Écosse. Selon Joyce McMillan (entrevue), les Libéraux-démocrates, bien que d'abord favorables au VUT, ont conclu qu'ils devraient « mettre par écrit leur position, sinon l'exercice s'enliserait ». De leur côté, les députés travaillistes traduisaient les vues des guides d'opinion écossais soutenant que, en partie à cause de la sous-représentation de leur parti du fait du scrutin majoritaire, les gouvernements conservateurs Thatcher et Major avaient « marginalisé » l'Écosse. Le *Scottish Trade Union Congress* devint un solide partisan de la RP et d'autres organisations en firent autant. Ainsi, d'après Joyce McMillan, [Traduction] « presque personne dans la société civile n'appuyait désormais le scrutin uninominal majoritaire à un tour ».

La SCC s'est entendue sur un compromis portant sur un système de membres supplémentaires, semblable au système proportionnel mixte. Le gouvernement Blair adoptait à son tour cette proposition. Dans un exposé de principe, le gouvernement déclarait : [Traduction] « Un lien avec chaque circonscription sera le fondement essentiel du Parlement écossais. Cependant, il est aussi important d'assurer une plus grande proportion pour stabiliser l'entente globale. » (Royaume-Uni, *Scottish Office*, 1997, 27). La loi adoptée en 1998 instaurait un parlement de 129 sièges,

dont 73 députés étaient élus au moyen d'un scrutin majoritaire à un tour et 56 à partir des listes des partis. Comme en Nouvelle-Zélande, le système est « compensatoire » : les députés supplémentaires sont élus à partir des listes des partis en vue d'assurer un résultat proportionnel.

Au pays de Galles, où le soutien populaire envers une décentralisation des pouvoirs était plus faible, aucune organisation de la société civile comme la SCC ne s'est formée. En élaborant un plan de décentralisation des pouvoirs pour le pays de Galles, le gouvernement Blair s'est inspiré du système électoral de l'Écosse (Hazell, entrevue). Toutefois il a quelque peu modifié les proportions : l'Assemblée nationale du pays de Galles élue en 1999 compte 60 députés, dont 40 ont été élus selon le scrutin uninominal majoritaire à un tour.

Finalement, en Irlande du Nord, le choix du VUT a largement reflété la familiarité avec ce système, qui avait été utilisé pour la première fois à la suite de la création de la province dans les années 20. Le VUT avait servi pour les élections locales depuis 1993 et avait été adopté pour les élections au Parlement européen en 1999. Selon Robin Wilson, directeur de l'organisation de recherche *Democratic Dialogue* de l'Irlande du Nord (entrevue), il n'y a pas eu de débat important au sujet du système électoral qui a conduit à l'accord de Belfast d'avril 1998. Cependant, un intérêt en vue d'améliorer la représentation des femmes s'est développé. *Democratic Dialogue* a commandé une recherche sur cette question (Ward, 2000).

## **2.2 Organisations militantes au Canada**

Comme nous l'avons vu à la partie 1, le milieu politique intéressé par le système électoral s'est élargi, comme l'éventail des questions de la représentation et de la gouvernance liées au système actuel et à sa réforme potentielle. Il inclut maintenant un certain nombre d'organisations récemment formées qui préconisent une réforme électorale. Même si les quatre groupes, dont le profil est présenté dans cette section, partagent certaines préoccupations et diffèrent pour d'autres, ils appuient tous une large participation des citoyens pour faire progresser la question dans la perspective publique.

### ***Fair Vote Canada***

*Fair Vote Canada* (FVC) a été lancé en avril 2001 comme campagne de « citoyens non partisans en vue de la réforme du système électoral » (FVC, 2001, 2). Sa mise sur pied a été menée en grande partie par Larry Gordon, un expert-conseil en communication de Toronto, qui en est devenu le directeur général. Larry Gordon a confié à l'auteur (entrevue) qu'il s'était intéressé au système électoral parce que voter [Traduction] « représente l'exercice démocratique le plus largement partagé que nous ayons ». Par la suite, il a rédigé et fait circuler un document de travail. FVC, qui est régi par un conseil national de 15 personnes, a été constitué en personne morale en tant qu'organisation sans but lucratif en août 2001. Les personnes deviennent membres avec droit de vote en payant une cotisation annuelle et d'autres organisations sont invitées à appuyer la campagne de FVC. En juin 2002, FVC avait des sections régionales à Vancouver, Edmonton, Calgary, Toronto et Ottawa.

FVC se préoccupe des gouvernements majoritaires élus par une minorité d'électeurs, des votes perdus et de la chute de la participation électorale « lorsque les citoyens concluent que leur préférence ne compte pas »; il prétend aussi qu'avec la RP, les partis régionaux ne seraient plus surreprésentés (FVC, 2001, 5-6; FVC, 2002). Larry Gordon a mentionné avoir entendu des préoccupations au sujet de « groupes marginaux » qui obtiendraient des sièges avec un système de RP, mais il a remarqué que [Traduction] « lorsque l'on en parle clairement, les gens voient l'argument en faveur de l'inclusion des partis plus petits ». Certains groupes auxquels Larry Gordon a parlé s'intéressent à une amélioration de la représentation des femmes. Larry Gordon (entrevue) croit que les gens comprennent facilement l'argument portant sur la « distorsion des résultats », en particulier la question des « majorités exagérées ». Walter Robinson, membre du conseil consultatif national de FVC (voir ci-après) et directeur fédéral de la Fédération des contribuables canadiens, a poussé l'argument plus loin : [Traduction] « Après quelque 30 ans de gouvernement majoritaire, je pense sincèrement qu'un certain degré d'incertitude et d'instabilité serait une bonne chose pour le Canada. Il aurait pour résultat davantage de compromis et de conciliation. » (Cité dans Duffy, 2002).

La stratégie actuelle de FVC, axée sur le thème « Faire que chaque vote compte », est centrée sur les éléments suivants :

- retenir l'attention du public et des médias;
- soutenir un dialogue civique et un processus d'éducation ouvert et objectif;
- créer un climat dans lequel le changement est perçu comme possible et souhaitable, voire inévitable;
- créer un moyen pour faire en sorte que les Canadiennes et les Canadiens se décident au sujet d'une réforme adéquate (FVC, 2001 15-16).

Les activités de l'organisation comprennent des techniques d'organisation communautaire et d'éducation des adultes, comme des forums publics, des débats, des colloques, des jeux-questionnaires, des groupes d'étude et des dialogues dans Internet. FVC insiste sur la nécessité de faire participer le public : [Traduction] « FVC [...] doit canaliser ses activités et ses programmes vers un point culminant où les citoyens canadiens pourront prendre une décision à propos du meilleur système électoral pour le Canada. [...] Un référendum national est un moyen clair d'aboutir à ce processus [...] » (FVC, 2001, 16).

*Fair Vote Canada* a obtenu un soutien dans tout l'éventail politique. Sa présidente, Doris Anderson, est une journaliste et féministe célèbre; Troy Lanigan, directeur national des communications de la Fédération des contribuables canadiens, en est le vice-président (la Fédération a appuyé FVC). Le conseil consultatif national de FVC comprend Claude Ryan, Ed Broadbent, Judy Rebick, Pierre Berton, Maude Barlow, Henry Milner et trois députés – Carolyn Bennett (Parti libéral), Lorne Nystrom (NPD) et Ted White (Alliance canadienne). Lors de son assemblée de juin 2002, le Congrès du travail du Canada a adopté une résolution appuyant FVC et encourageant les membres du syndicat à adhérer à l'organisation. Il est trop tôt pour prévoir si FVC réussira à atteindre son but de faire passer la réforme électorale dans le programme politique national. Cela dit, un certain nombre de Canadiens de premier plan y participent et la tâche consistant à bâtir un soutien populaire est en cours.

### ***Mouvement pour une démocratie nouvelle***

Comme on l'a indiqué à la section 1.3, il y a eu récemment au Québec une reprise marquée de l'intérêt pour une réforme électorale. Le Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN) a exploité cet intérêt et mobilise un large éventail d'organisations de la société civile. Établi en avril 1999 comme organisation non partisane et sans but lucratif, le MDN a pour mission de promouvoir un débat sur la réforme du système électoral en vue d'améliorer la qualité de la vie démocratique au Québec. Toutefois, il n'a pas l'intention de proposer à l'avance sa propre « solution ». Ses critiques du système actuel portent sur l'écart entre la part des sièges des partis à l'Assemblée nationale et leur part de suffrages exprimés. Un document sur le site Web du MDN précise que, six fois depuis 1960, le parti qui a formé le gouvernement a gagné une majorité des sièges avec une majorité des suffrages et que, à deux occasions dont la dernière en 1998, le parti qui a formé l'Opposition officielle a obtenu réellement plus de suffrages que le parti qui a pris le pouvoir (MDN, 2002b). À cet égard, le président du MDN, Paul-André Martineau (MDN, 2002a), a fait référence au résultat de l'élection de 1998 comme le facteur clé conduisant à la fondation de l'organisation.

Paul-André Martineau a mentionné à l'auteur (entrevue) qu'auparavant, les groupes qui s'intéressaient à la question restaient isolés, avec chacun leur propre proposition. Le MDN se voit plutôt comme rassembleur et travaille à développer un réseau de partenaires. Son premier événement important (30 mai 2001) a été un débat sur la réforme du système électoral avec des représentants des trois partis présents à l'Assemblée nationale et Paul Cliche, de l'Union des forces progressistes. En novembre 2001, 125 Québécois de premier plan de tous les partis politiques et un large éventail d'organisations de la société civile ont signé une pétition demandant au gouvernement de nommer une commission pour entreprendre des consultations sur la réforme du système électoral. Diverses organisations, dont la Confédération des syndicats nationaux et la Fédération des femmes du Québec, appuient le MDN.

Dès l'automne 2002, en préparation pour les audiences de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, le MDN consacre des ressources à l'éducation du public. Par exemple, son site Web aura un dossier à la carte que les organisations et les personnes pourront utiliser pour préparer leurs propres présentations devant la commission; les groupes ou les personnes qui utilisent cet outil pourront choisir parmi d'autres systèmes électoraux qui y sont décrits ou mettre sur pied leur propre système. Le MDN participera également au processus pour traiter du programme de réforme élargi présenté par Jean-Pierre Charbonneau en juin 2002. Cependant, Paul-André Martineau (entrevue) croit qu'il existe un accord plus ferme sur le changement électoral que sur d'autres changements possibles proposés par Jean-Pierre Charbonneau; Paul-André Martineau est aussi d'avis que des mesures concernant la réforme électorale ne devraient pas être associées à un mouvement en faveur d'une réforme institutionnelle plus large.

### ***Fair Voting BC***

*Fair Voting BC* (FVBC), fondé en 1997, préconise un processus de participation des citoyens conduisant à un référendum pour changer le système électoral de la Colombie-Britannique. L'organisation souligne le problème des votes perdus, en mettant particulièrement l'accent sur la surreprésentation du parti gagnant. [Traduction] « Les gouvernements majoritaires sont habituellement fabriqués par notre système électoral, non par ce que veut le peuple. Les élections

n'ont pas pour résultat un gouvernement représentatif, mais presque une dictature » (FVBC, s.d.). D'après Nick Loenen (entrevue), un des fondateurs de FVBC, cette préoccupation s'est particulièrement accentuée après l'élection de 1996, lorsque le gouvernement du NPD a été élu pour un deuxième mandat avec 39 p. 100 des suffrages exprimés. Nick Loenen croit que le déséquilibre entre la législature et l'exécutif représente un risque considérable pour la démocratie et voit la réforme électorale comme la possibilité de réaliser une réforme parlementaire.

FVBC possède un conseil d'administration de 12 membres, mais pas de sections locales ni de statut de membre. Il vise à engager le public par les médias – avec des communiqués, des lettres aux rédacteurs en chef, des articles voisins de la page éditoriale, la participation à des tribunes téléphoniques et des réunions publiques. FVBC tient à jour un site Web et une liste de courriels comprenant de 1 300 à 1 500 personnes. Comme nous l'avons mentionné à la section 1.3, le Parti libéral de la Colombie-Britannique, qui a formé le gouvernement en 2001, a promis de nommer une assemblée des citoyens en vue de la réforme électorale. FVBC avait ciblé les Libéraux avant l'élection. Comme Nick Loenen l'a déclaré : [Traduction] « Notre organisation a joué un rôle déterminant pour l'inscrire [la réforme électorale] dans le programme électoral du parti ».

### ***Every Vote Counts (Île-du-Prince-Édouard)***

*Every Vote Counts* (EVC), lancé en novembre 2001, représente un groupe non partisan de citoyens engagés à ouvrir une discussion publique portant sur le système électoral de la province et à servir de catalyseur pour une réforme électorale. Il est particulièrement préoccupé par le fait que lors de trois des quatre dernières élections provinciales, les partis de l'opposition ont fait élire deux députés ou moins malgré un niveau raisonnable de soutien populaire. Par exemple, lors de l'élection de 1993, les deux partis de l'opposition ont obtenu 45 p. 100 des suffrages exprimés, mais n'ont gagné que 3 p. 100 des sièges. EVC est préoccupé par les conséquences que cela entraîne pour la gouvernance : [Traduction] « l'opposition n'a tout simplement pas été assez forte pour jouer efficacement son rôle dans une société de plus en plus complexe ». EVC favorise aussi une plus grande diversité dans la législature, voulant éviter une fragmentation de notre système politique et conserver les meilleurs aspects du système actuel (EVC, 2002b). Jeannie Lea, une ministre libérale du Cabinet de 1993 à 1996, a été l'une des membres fondateurs de l'EVC. Même si elle croit qu'il est judicieux de se concentrer sur l'efficacité de l'opposition, elle s'intéresse aussi à la représentation des femmes (entrevue avec Jeannie Lea).

EVC constitue une petite organisation informelle comptant quelque 30 membres (dont six forment un comité directeur). Elle n'a pas encore de site Web, mais utilise une liste de distribution électronique pour partager des renseignements et faciliter la discussion. EVC possède des liens étroits avec l'*Institute of Island Studies* à la *University of Prince Edward Island*. Son directeur, Harry Baglole, est l'un des membres fondateurs d'EVC et l'Institut a commandé une recherche sur la réforme électorale (Cousins, 2000).

À la suite de recommandations contenues dans un rapport présenté au Parlement en avril 2002 (*Elections Prince Edward Island*, 2002), EVC a demandé qu'une commission royale élabore le meilleur système possible de représentation proportionnelle conçu dans l'Île-du-Prince-Édouard, qui sera suivi d'un référendum (EVC, 2002a). Le point de vue de Harry Baglole (en référence à l'expérience de la Nouvelle-Zélande) est que le processus ne devrait pas prendre 10 ans.

Toutefois, il pense qu'un modèle est nécessaire (entrevue avec Harry Baglole). Selon des déclarations du premier ministre Binns (voir la section 1.3), il est possible qu'une commission ou un autre organisme public soit établi plus tard en 2002; EVC aurait alors atteint l'un de ses objectifs.

Comme dans le cas du récent travail des universitaires et des chercheurs canadiens, les objectifs des organisations militantes dont il a été question ci-dessus montrent une préoccupation relative non seulement à l'équité de la représentation des partis, mais aussi à la réceptivité du gouvernement. Certaines veulent entendre davantage de voix au Parlement et sont préoccupées par les obstacles qui nuisent à l'élection des femmes et des candidats des partis plus récents. D'autres nous préviennent que la gouvernance souffre lorsque les partis de l'opposition sont sous-représentés par rapport à leurs suffrages. Par ailleurs, il est remarquable que toutes les organisations militantes canadiennes demandent un processus significatif de participation du public pour éduquer les citoyens (Crocker, 2002, 11-12). Sans aucun doute, elles reconnaissent que, comme en Nouvelle-Zélande, la mobilisation de l'opinion publique peut avoir une incidence sur les positions des partis politiques, contribuer à faire passer la question dans les programmes politiques et influencer les circonstances qui peuvent conduire à l'ouverture d'une fenêtre politique.

### **Partie 3. Représentation, participation des citoyens et conséquences pour la gouvernance**

Tel qu'indiquée dans la partie 1, la réforme du système électoral au Canada est reliée à une gamme plus large de questions que lors des débats d'il y a 20 ans. Un certain nombre de chercheurs et de commentateurs sont préoccupés par la faiblesse, même le malaise, touchant le processus démocratique au pays. Ils l'attribuent en partie au fonctionnement du système électoral actuel. Pour certains d'entre eux, les institutions législatives élues au moyen du scrutin uninominal majoritaire à un tour ne sont pas suffisamment représentatives des diverses composantes de la société canadienne. D'autres relient la sous-représentation des partis d'opposition au déclin de la participation électorale et à ce qu'ils voient comme la non-réceptivité des gouvernements unipartites majoritaires. Comme nous l'avons vu à la partie 2, certaines de ces préoccupations sont également présentes dans le discours des groupes militants qui sont apparus ces dernières années.

Cette section a pour but d'étudier ce que l'on pourrait attendre de la réforme du système électoral pour améliorer cette situation, notamment en ce qui a trait à la représentation des femmes et à la participation des citoyens. En outre, les conséquences d'un tel changement pour la gouvernance au sens large seront examinées, particulièrement pour ce qui est de la stabilité et de l'efficacité. Avant de le faire, il est toutefois judicieux d'envisager la probabilité de cette réforme. John Courtney (2002, 128; 2001, 19-21) a affirmé que les conditions suivantes seraient nécessaires : une occasion (l'ouverture d'une fenêtre politique), une solution de rechange convenue et la volonté du gouvernement. Même s'il est difficile d'imaginer que ces conditions seraient présentes au niveau fédéral dans un avenir prochain, des engagements politiques et les activités des groupes militants dans certaines provinces font passer cette question dans le programme politique dans certaines parties du pays.

Si les conditions d'une réforme étaient présentes, quel modèle pourrait être mis en place ? Il existe plusieurs solutions de rechange générales au scrutin uninominal majoritaire à un tour, comme on les retrouve à l'annexe A, et leurs éléments, comme les seuils et le nombre de députés pour chaque circonscription, influent sur leur mode de fonctionnement. D'après les propositions mises de l'avant et la réaction à celles-ci (en laissant de côté des sujets plus techniques), ce qui suit constitue une évaluation des principaux modèles.

- La **représentation proportionnelle complète**, selon laquelle tous les députés sont élus dans des circonscriptions multinominales à partir de listes des partis, serait probablement rejetée par la plupart des acteurs politiques, parce qu'il s'agirait d'une rupture complète avec la tradition des circonscriptions uninominales et leur représentation, qui semble ancrée dans les régimes dérivés du système britannique. La réaction négative des députés de l'Assemblée législative du Québec à la proposition de RP territoriale de 1984 est instructive à cet égard, comme l'est la tendance d'un certain nombre de chercheurs à mettre tout de suite de côté cette option pour se centrer sur les systèmes mixtes.
- Le **vote unique transférable** présente l'avantage de permettre aux électeurs de classer les candidats (dans les listes de candidats des partis et parfois entre elles). Cependant, la méthode compliquée de dénombrement des suffrages est souvent mentionnée comme un désavantage. En outre, il n'y a que peu de garantie que les décisions de classement des candidats prises par les partis pour stimuler la représentation des femmes ou des minorités se verront réellement dans les résultats.
- Le **vote préférentiel** (VP) et les **scrutins de ballottage** contribueraient à faire en sorte que les candidats choisis reçoivent une nette majorité de suffrages dans les circonscriptions électorales. Toutefois, probablement aucun de ces systèmes ne contribuerait à améliorer la représentation des plus petits partis ou à corriger de manière importante la représentation régionale asymétrique (Massicotte, 2001a, 42). En outre, une étude (Bilodeau, 1999) laisse entendre que, aussi longtemps qu'un seul parti (dans le cas examiné, il s'agissait du Parti libéral fédéral) demeure principalement le deuxième choix de nombreux électeurs, il peut obtenir une majorité encore plus forte avec le VP qu'avec le scrutin uninominal majoritaire à un tour.
- Un certain nombre d'universitaires et d'activistes politiques ont proposé des **systèmes mixtes**, pendant le précédent débat et plus récemment. Si l'on suivait les systèmes allemand et néo-zélandais, environ la moitié des députés continueraient d'être élus dans des circonscriptions uninominales. Les autres députés seraient élus à partir de listes permettant aux partis de favoriser certains objectifs de représentation par le classement des candidats. Selon la taille des circonscriptions et les seuils, les partis plus petits pourraient s'attendre à élire davantage de députés.

Les partisans d'une réforme accordent des poids variables aux objectifs qui sont présents dans le débat actuel sur la réforme électorale. Par exemple, la préoccupation concernant la faible représentation des partis de l'opposition, qui a donné un élan à *Every Vote Counts* à l'Île-du-Prince-Édouard, n'est pas partagée par le Mouvement pour une démocratie nouvelle au Québec. Néanmoins, d'après la documentation examinée pour ce document il semblerait qu'un système



mixte (comptant environ la moitié des députés élus à partir de listes) répondrait à un plus grand nombre d'objectifs que d'autres modes de scrutin.

Dans le passé, les acteurs politiques ont souvent défendu le scrutin uninominal majoritaire à un tour comme faisant partie de l'héritage britannique. Cet argument a perdu du terrain depuis l'adoption de systèmes mixtes en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. En fait, les changements effectués dans ces pays proches culturellement offrent l'occasion d'un apprentissage institutionnel (Kaiser, 1997, 439). À la lumière de ce qui précède, l'examen qui suit de l'incidence potentielle de la réforme du système électoral au Canada est fait à partir d'un système mixte comme référence et inclut des renvois à l'expérience de la Nouvelle-Zélande, de l'Écosse et du pays de Galles. En revenant aux principaux thèmes dont il a été question à la partie 1, cette étude est centrée sur les conséquences pour la représentation des femmes, la participation des citoyens et la stabilité et l'efficacité du gouvernement.

### 3.1 Représentation des femmes

Un certain nombre de partisans qui cherchent à améliorer la représentation des femmes dans les législatures prétendent que la RP les aiderait à atteindre leur objectif. Un système électoral mixte détient aussi de très grandes possibilités, *à condition que* les partis s'engagent à faire en sorte que davantage de femmes soient élues. Cet engagement peut s'exprimer dans la composition de la liste d'un parti. Par exemple, un parti peut décider de placer des candidates dans les première et troisième places de sa liste dans une circonscription donnée; d'après les suffrages exprimés, s'il a droit à trois sièges de la liste, deux femmes sont donc élues dans cette circonscription. En suivant une telle approche pour une proportion considérable de sièges, les femmes seront bien représentées.

En Nouvelle-Zélande, la proportion de femmes à la Chambre des représentants est passée de 21 p. 100 en 1993 à 29 p. 100 en 1996 (la première élection selon le système proportionnel mixte). En 1999, la proportion a encore légèrement augmenté pour atteindre 31 p. 100. Cette hausse est attribuée en grande partie au classement des candidates dans les listes des partis (Bolger, 2001, 27). Toutefois, il est aussi important de reconnaître que la Nouvelle-Zélande a fait la promotion de l'égalité des sexes dans la vie publique par d'autres moyens. Ainsi, au moment de l'élection de 2002, sept des 20 ministres du Cabinet, dont la première ministre Helen Clark, étaient des femmes. En outre, en 2002, cette tendance à la hausse a été rompue : les femmes ne représentaient que 28 p. 100 des députés élus lors de cette élection.

En Écosse, 37 p. 100 des députés élus au nouveau Parlement en 1999 étaient des femmes (seuls 13 p. 100 des députés écossais élus à Westminster en 1997 étaient des femmes); le Parti travailliste a fait élire 28 de ses 47 députées (60 p. 100). On peut largement attribuer ce fait à la décision du parti de jumeler également les circonscriptions uninominales susceptibles de remporter le vote et d'avoir un candidat choisi dans l'un et une candidate dans l'autre. La politique constituait une réponse aux pressions exercées par les femmes en Écosse, mais traduisait aussi le désir de la haute direction du parti de traiter les nouvelles institutions écossaises comme « distinctes et modernes » (Russell *et coll.*, à paraître). Le Parti travailliste a également fait des efforts particuliers pour favoriser des candidates au pays de Galles, où 40 p. 100 des députés élus en 1999 étaient des femmes (seulement 13 p. 100 des députés gallois élus

en 1997 étaient des femmes) (Henderson, 2002). Par contre, en Irlande du Nord, les femmes n'ont pas aussi bien réussi; en 1998, 13 p. 100 seulement des élus de l'Assemblée au moyen du VUT étaient des femmes. D'après Robin Wilson (entrevue), cette piètre performance traduisait des facteurs culturels au sein de certains partis (voir aussi Ward, 2000).

Cette récente expérience avec des systèmes mixtes et le VUT confirme que la représentation des femmes est liée non seulement aux règles électorales, mais aussi aux politiques et aux pratiques des partis politiques. Cela veut dire que si un système mixte était mis en place au Canada, les règles des partis concernant le choix des candidats auraient un effet significatif sur la représentation des sexes. Entre-temps, des politiques des partis et des campagnes de recrutement plus fermes pourraient faire avancer la meilleure représentation des femmes dans le cadre du système actuel de scrutin uninominal majoritaire à un tour.

### **3.2 Participation des citoyens**

Comme nous l'avons indiqué à la section 1.2, la chute marquée de la participation électorale lors de l'élection fédérale canadienne de 2000 a incité des universitaires et des commentateurs à proposer un système de RP dans l'espoir de relancer la participation des électeurs. Ils prétendent qu'avec le scrutin uninominal majoritaire à un tour, certains électeurs, en particulier ceux qui appuient des partis plus petits et plus récents comme le Parti Vert, n'ont pas grand incitatif pour se rendre aux urnes, parce que leurs votes seraient « perdus ». Certains chercheurs ont conclu que, toutes choses étant égales par ailleurs, les pays qui utilisent une forme de RP tendent à avoir une participation électorales plus élevée; il existe toutefois un désaccord concernant l'incidence de la RP dans cette différence (CRIC, 2001, 37). L'expérience de la Nouvelle-Zélande n'est pas concluante : à l'élection de 1996, la participation (le pourcentage de la population estimée en âge de voter) s'est accrue de deux points par rapport au niveau de 1993, en atteignant 81 p. 100. Mais en 1999, la participation est tombée à 77 p. 100, niveau auquel elle est restée en 2002. Autrement dit, en Nouvelle-Zélande, l'important débat portant sur la réforme ainsi que sa mise en application réussie n'ont pas amélioré les taux de participation de beaucoup plus que les 79 p. 100 de 1993. Ce cas mérite notre attention dans le contexte des débats sur l'engagement des citoyens et la réforme du système électoral.

Au Canada, l'adoption d'un système mixte *pourrait* améliorer la représentation des partis plus petits et leurs partisans pourraient être moins enclins à trouver que leurs opinions sont exclues des forums législatifs. Cependant, la crainte d'une fragmentation pourrait susciter la demande de seuils pour exclure des partis « marginaux ». La règle des 5 p. 100 qui s'applique en Allemagne et en Nouvelle-Zélande peut servir de repère. Un seuil à ce niveau pour une élection provinciale permettrait probablement à d'autres partis d'entrer dans les assemblées législatives – par exemple le Parti Vert de Colombie-Britannique, qui n'a obtenu aucun siège en 2001 mais qui a recueilli 12 p. 100 des suffrages. Cependant, un seuil national de 5 p. 100 pour les élections fédérales serait un obstacle de taille pour les plus petits partis et leurs partisans n'auraient pas nécessairement un motif supplémentaire pour aller voter. En outre, ce seuil pourrait être contesté en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Une possibilité consisterait à établir un seuil provincial pour les élections fédérales, bien que la préoccupation concernant l'accessibilité des partis régionaux pourrait conduire à fixer ce seuil à plus de 5 p. 100.

Le processus politique pourrait très bien s'enrichir par la présence d'autres voix dans les législatures canadiennes. Mais ce que prétendent des chercheurs et des commentateurs au sujet de la RP et des incitatifs ajoutés pour voter ne tient pas suffisamment compte de tendances plus larges. Tout d'abord, la participation des électeurs a diminué dans bon nombre de démocraties, dont des pays utilisant la RP comme les Pays-Bas, l'Irlande, la Finlande et l'Autriche (CRIC, 2001, 6). Ensuite, il faut voir le déclin au Canada dans le contexte d'un ensemble complexe de changements au niveau des relations entre citoyens et gouvernement qui se produisent dans de nombreuses démocraties. Cela comprend des changements dans les valeurs des citoyens, un mécontentement des citoyens envers le gouvernement, des liens partisans affaiblis et l'attrait pour certaines autres formes de participation des citoyens (Nevitte, 2002, Dalton et Wattenberg, 2000; Inglehart, 1999; Lloyd, 2001; Norris, 1999).

Des changements dans les valeurs des citoyens peuvent contribuer à expliquer pourquoi le déclin de la participation électorale aux élections fédérales canadiennes a été particulièrement marqué chez les jeunes. L'Étude de l'élection canadienne 2000 indique que les jeunes (ceux qui ont atteint l'âge de voter depuis 1988) [Traduction] « s'intéressent moins à un engagement électorale que leurs aînés, ils y prêtent moins attention et sont moins bien informés » (Blais *et coll.*, 2002, 60-61). Une autre étude conclut que [Traduction] « bien des jeunes ne réalisent pas que leur vote est un outil habilitant de changement. Ils voudraient plutôt consacrer leurs énergies à d'autres formes d'engagement politique » (D-Code, 2001, 21). Une recherche comme celle-ci semble indiquer le besoin d'embrasser une perspective plus large pour la question de la participation des citoyens et de tenir compte des améliorations pour favoriser la participation au processus politique. La réforme du système électoral pourrait apporter des changements, mais comme le fait remarquer Neil Nevitte (2002, 29) [Traduction] « le malaise est plus profond que la question de la réforme des procédures électorales ».

### **3.3 Stabilité et efficacité du gouvernement**

Tout le monde s'entend sur le fait que la gouvernance serait affectée de manière importante par l'adoption d'un système électoral mixte (avec environ la moitié des députés élus à partir de listes). Ce n'est que dans des circonstances relativement rares qu'un parti politique obtenant une nette majorité des suffrages – par exemple le PC fédéral en 1984, le Parti libéral de la Colombie-Britannique en 2001 – gagnerait la majorité des sièges dans une législature. La recherche indique que même un système mixte, avec moins de membres provenant des listes que provenant des circonscriptions – par exemple « le modèle de 20 p. 100 » de Bryan Schwartz (voir la section 1.3) – réduirait de manière importante la probabilité d'un gouvernement majoritaire au niveau fédéral. Dans ces circonstances, le parti vainqueur devrait inviter un ou plusieurs autres partis à se joindre à une coalition gouvernementale ou gouverner comme gouvernement minoritaire, en comptant sur d'autres partis pour faire adopter ses mesures, selon une approche cas par cas.

## *Enseignements à tirer de l'expérience de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni*

Certains critiques de la RP, citant souvent l'expérience d'Israël et de l'Italie, prétendent que les gouvernements de coalition sont instables et inefficaces. Ils ignorent l'expérience de la plupart des pays européens où des coalitions multipartites durent souvent pendant toute la durée d'un mandat parlementaire et gouvernent efficacement – tout en gérant l'économie. Ainsi, Arend Lijphart (1994, 4-8) concluait que, dans la période de 1961 à 1988, la performance économique dans neuf pays utilisant la RP était plus solide que dans quatre pays utilisant le scrutin uninominal majoritaire à un tour (Royaume-Uni, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande).

La récente expérience en Écosse, au pays de Galles et en Nouvelle-Zélande jette un autre doute sur les généralisations voulant que la PR soit incompatible avec la stabilité et l'efficacité du gouvernement. En Écosse et au pays de Galles, il existe une coalition entre le Parti travailliste et le Parti libéral-démocrate depuis les élections de 1999. Même si les premiers ministres ont changé – deux fois en Écosse et une fois au pays de Galles – on prévoit que les deux gouvernements resteront au pouvoir jusqu'à la fin de leur mandat en 2003. Pour ce qui est de l'efficacité du gouvernement, un examen d'une expérience de deux années avec la décentralisation des pouvoirs en Écosse et au pays de Galles (Hazell, 2001, 271) permet de conclure que [Traduction] « les nouvelles structures s'installent tranquillement et commencer à produire des résultats. De nouvelles politiques se font jour, qui n'auraient pas été élaborées avant la décentralisation des pouvoirs ».

La situation en Nouvelle-Zélande a été plus dynamique. Après l'élection de 1996, le Parti national a gouverné en coalition avec *New Zealand First*. Il a fallu deux mois pour négocier un pacte détaillé entre les deux partis et ce délai a alimenté les critiques contre le système proportionnel mixte. Lorsque *New Zealand First* a imposé en 1998, le gouvernement a conservé le pouvoir jusqu'à la fin de son mandat, en comptant sur les voix d'un parti minoritaire et de députés indépendants. Le Parti travailliste a gagné le plus de suffrages lors de l'élection de 1999 et a rapidement négocié une entente et la composition du gouvernement avec le Parti de l'alliance (qui s'est séparé du Parti travailliste dans les années 90). Après la division du Parti de l'alliance en deux factions, la première ministre Helen Clark a prétendu que la gouvernance était devenue difficile et a déclenché une élection pour le 27 juillet 2002 – quatre mois plus tôt que la date requise. Cependant, les critiques ont laissé entendre qu'elle cherchait à profiter de sa forte cote de popularité (Marks, 2002). Le Parti travailliste a été réélu avec 53 des 120 sièges – une augmentation de trois sièges par rapport à 1999. Avant le 8 août, Helen Clark avait négocié des ententes avec deux partis centristes, *United Future* (huit députés) et l'une des factions qui s'était séparée de l'Alliance, la *Progressive Coalition* de Jim Anderton (deux députés). Dans un court délai, le gouvernement Clark de centre gauche commençait alors son deuxième mandat sur une base relativement solide.

On ne peut douter que la gouvernance a profondément changé en Nouvelle-Zélande. Comme Jonathan Boston (à paraître) l'a observé, [Traduction] « l'ancienne démocratie majoritaire bipartite a été remplacée par une démocratie de négociation pluripartite ». Cependant, cela ne signifie pas que l'efficacité du gouvernement a été sacrifiée. D'après Sir John Wallace, qui a présidé la commission royale sur le système électoral (et a exercé par la suite la fonction de

président de la Cour d'appel), [Traduction] « le gouvernement a été remarquablement efficace pour traduire dans la loi des politiques et des promesses électorales » (Wallace, 2002, 11).

Il est aussi remarquable que les règles électorales adoptées dans les années 90, malgré les critiques de certains milieux, obtiennent un important niveau de soutien. Dans des sondages effectués en Écosse et au pays de Galles peu après les élections de 1999, 58 et 56 p. 100 respectivement des personnes interrogées préféraient conserver le nouveau mode de scrutin (Seyd, 2001). D'après Lord Holme (entrevue), un libéral-démocrate de premier plan et président de la *Hansard Society*, [Traduction] « aucune partie de la société écossaise ne veut revenir au scrutin uninominal majoritaire à un tour ». En Nouvelle-Zélande, un comité parlementaire a examiné le système proportionnel mixte, mais n'a recommandé aucun changement (Nouvelle-Zélande, *MMP Review Committee*, 2001). Un sondage réalisé peu après les élections de 2002 a montré que 54 p. 100 des Néo-Zélandais étaient satisfaits du système proportionnel mixte, alors que 30 p. 100 aurait aimé revenir au scrutin uninominal majoritaire à un tour (Small, 2002).

### ***Qu'en est-il au Canada ?***

En ce qui a trait à la représentation et à la stabilité du gouvernement, les réformes électorales récemment promulguées dans d'autres systèmes britanniques sont riches en enseignements. Toutefois, une bonne gouvernance pour le Canada signifie, entre autres choses, de chercher à faire concorder un éventail beaucoup plus large de divisions linguistiques, culturelles et régionales qu'en Nouvelle-Zélande<sup>4</sup> et au Royaume-Uni. Au Canada, le fédéralisme ajoute d'autres complexités à la gouvernance. Par conséquent, toute évaluation des avantages éventuels d'une réforme électorale doit tenir compte de facteurs additionnels.

Si un système électoral mixte était adopté pour la Chambre des communes, les gouvernements unipartites deviendraient probablement l'exception plutôt que la règle. Cependant, une instabilité marquée des gouvernements ne s'ensuivrait pas nécessairement. Les cas de l'Écosse et du pays de Galles et celui de l'Allemagne pour une bonne partie de l'après-guerre semblent indiquer qu'une alliance entre le parti prédominant et un autre parti peut être relativement stable. Une telle alliance pourrait suivre le modèle obtenu de 1972 à 1974, lorsque le NPD appuyait le gouvernement minoritaire libéral. Néanmoins, cette situation serait plus compliquée si le parti qui obtenait le plus de suffrages et un autre parti ne pouvaient diriger une majorité. À la lumière de la fragmentation du système fédéral des partis – qui pourrait bien perdurer – un tel scénario est possible. Les conséquences en seraient importantes, mais spéculer davantage n'est pas judicieux.

---

<sup>4</sup> La représentation des Maori s'est avérée une question importante en Nouvelle-Zélande. La commission royale sur le système électoral a recommandé que les quatre sièges désignés pour les Maori en 1867 soient abolis. La collectivité des Maori et d'autres intervenants se sont opposés à ce changement. Par exemple, l'*Electoral Reform Coalition*, qui faisait la promotion de l'adoption du système proportionnel mixte proposé par la commission, s'est opposée à la recommandation concernant les sièges des Maori. Avant le référendum de 1993, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a décidé de maintenir les sièges accordés aux Maori et que le nombre de ces sièges dépendrait du nombre de Maori sur la liste électorale. Il y a eu cinq sièges en 1996, six en 1999 et sept en 2002.

Ce qui est plus certain, c'est que l'adoption d'un système électoral mixte entraînerait probablement l'atténuation de certaines caractéristiques du système majoritaire du gouvernement. Que des coalitions officielles soient ou non à l'ordre du jour, on peut prévoir l'apparition de gouvernements de « négociation ». Le premier ministre fédéral (ou un premier ministre provincial élu sans une nette majorité) ferait face à des contraintes constantes (Bakvis, 2000-2001, 71). La dynamique au sein de la législature prendrait une plus grande importance, ce qui pourrait se traduire par un rôle plus important pour les députés. Cependant, dans le cas du gouvernement fédéral, les résultats que A. Lijphart (1999, 31-41) associe favorablement à un « gouvernement consensuel » ne s'ensuivraient pas nécessairement. Le système de partis pourrait devenir plus fragmenté qu'il ne l'est actuellement et il est possible que la capacité du gouvernement fédéral à agir de manière résolue au nom de toutes les Canadiennes et tous les Canadiens en souffrirait. Les négociations entre les partis deviendraient un élément essentiel d'un système politique dans lequel les négociations intergouvernementales approfondies sont déjà la norme. Un gouvernement de coalition ou des alliances électorales peuvent contribuer à réduire certaines différences régionales, linguistiques et autres. Toutefois, comme l'a affirmé John Courtney (1997, 28), il existe un risque d'affaiblir [Traduction] « la capacité institutionnelle dont ont fait preuve les partis centristes accommodants du Canada ». En outre, les critiques au sujet du manque d'ouverture et de responsabilité, déjà faites envers les processus intergouvernementaux, pourraient se multiplier.

En résumé, il est juste de dire que l'adoption d'un système électoral comportant un élément important de représentation proportionnelle pourrait avoir des effets positifs sur la représentation des femmes et des partis de l'opposition, ainsi que de certains partis plus petits qui n'ont pas de députés en vertu du scrutin uninominal majoritaire à un tour. En retour, cela pourrait conduire à des gouvernements reposant sur des bases plus larges, qui refléteraient mieux l'ensemble des citoyens. Cependant, il ne serait pas avisé d'attendre une trop grande influence d'un tel changement, s'il était instauré tout seul. Comme nous l'avons vu, les pratiques des partis politiques sont importantes et le déclin de la participation électorale est lié à d'autres tendances au niveau de la participation des citoyens. Par ailleurs, tout changement du système électoral serait institué dans un ensemble plus large de dynamiques institutionnelles. Comme Peter Aucoin et Jennifer Smith (1997, 32) l'ont observé, [Traduction] « dans les institutions parlementaires, il y a pour un gouvernement représentatif plus que l'élection des députés, quel que soit le système électoral utilisé ». En ce qui a trait aux conséquences pour la gouvernance, la probabilité réduite d'obtenir un gouvernement majoritaire unipartite permettrait d'accorder davantage d'importance à la négociation et aux négociations entre les partis. Alors que des ententes entre les partis pourraient être relativement solides, la capacité des gouvernements à agir de manière résolue pourrait s'en trouver réduite. La tâche consistant à accommoder les divisions dans une société diversifiée entrerait aussi dans l'arène inter-partis, plutôt que d'être largement entreprises dans le parti du gouvernement et d'un Cabinet unipartite.

## Partie 4. Conclusion

Le discours au sujet de la réforme du système électoral du Canada, aux niveaux fédéral et provincial, n'est plus centré uniquement sur une représentation « équitable » des partis. Comme le montre le présent document, les critiques du système actuel et en particulier les propositions de réforme mises de l'avant par les chercheurs et les groupes militants mettent en valeur d'autres objectifs rattachés à une représentation améliorée, à la participation des citoyens et à la gouvernance. Ces objectifs sont enracinés dans les valeurs des citoyens qui favorisent la représentation de la diversité dans les institutions publiques, une plus grande participation du public et une meilleure réceptivité du gouvernement. Ceux qui défendent le statu quo ont leurs propres objectifs, dont certains, comme la protection de la capacité des gouvernements à agir, obtiennent aussi un soutien public considérable.

Les partisans de la réforme électorale font valoir un certain nombre d'assertions au sujet de l'incidence éventuelle de l'adoption de la RP ou d'un système électoral mixte. Il est raisonnable d'affirmer que ses règles qui faciliteront l'élection de candidats de certains groupes, notamment les femmes, donneraient des législatures plus représentatives de l'image du Canada. Une meilleure représentation des plus petits et des plus récents partis apporterait de nouvelles voix dans les forums politiques. En retour, le débat public en serait enrichi et la réceptivité des gouvernements améliorée. Cependant, la capacité de négocier des ententes relativement solides entre les partis (ou des coalitions), afin d'assurer un gouvernement efficace et accommoder les divisions de la société, tiendrait alors une place importante.

Une des principales conclusions de cette étude document, en tirant parti de l'expérience d'autres systèmes britanniques depuis le milieu des années 90, est que les avantages attendus de la réforme électorale, instaurée seule, peuvent être surestimés. Les systèmes électoraux proportionnels peuvent avoir une incidence positive sur l'équité dans la représentation des sexes. Toutefois, les mesures adoptées par les partis politiques sont essentielles pour faire en sorte que suffisamment de femmes soient mises en candidature à la première place. Également, les facteurs qui expliquent le mécontentement des citoyens à l'égard des institutions politiques et du processus électoral, qui se traduisent en partie par le déclin de la participation électorale, dépassent de loin l'incidence des règles électorales actuelles. La réforme du système électoral pourrait aider à amener davantage de voix dans le processus politique, mais à elle seule, elle ne rectifierait pas d'autres faiblesses d'un gouvernement représentatif qui font partie des raisons de ce mécontentement.

Même s'il est difficile d'imaginer que les conditions nécessaires pour une réforme électorale se présentent au niveau fédéral dans un avenir prochain, les engagements politiques et les activités des groupes militants pourraient faire avancer cette question dans le programme public, dans une ou plusieurs provinces. Quelles que soient les perspectives de réforme, le débat renouvelé sur la réforme électorale est plus que le bienvenu. Le Canada peut certainement profiter d'un débat public enrichi sur les questions de la représentation et de la participation des citoyens, et les chercheurs, les organisations militantes et les représentants élus ont tous un rôle à jouer. Les organisations de la société civile, comme celles dont le profil a été tracé dans ce document, ont certainement déjà apporté une précieuse contribution par l'entremise d'activités destinées à favoriser la compréhension des citoyens et en soulignant l'importance d'un processus inclusif

pour élaborer des modèles qui tiennent compte des circonstances particulières de leurs gouvernements.

Le débat sur la réforme électorale est aussi bien accueilli parce qu'il soulève des questions importantes pour un programme élargi en vue d'améliorer la gouvernance démocratique au Canada. Certaines indications permettent de croire que cela prend forme. Par exemple, l'amélioration de la confiance des Canadiennes et des Canadiens envers les institutions publiques constitue un objectif central du plan d'action sur l'éthique du gouvernement que le premier ministre Chrétien a annoncé en juin 2002 (Canada, Premier ministre, 2002). Quant à la participation des citoyens, les avantages éventuels des programmes d'instruction du public et d'éducation des citoyens sont reconnus (Milner, 2001, 20-26). Pendant plusieurs années, le gouvernement fédéral et un certain nombre de gouvernements provinciaux ont tenté d'établir de nouvelles relations avec le secteur bénévole (Laforest et Phillips, 2001). En même temps, les gouvernements semblent hésiter à offrir de plus grandes possibilités en vue d'une participation significative du public (Phillips et Orsini, 2002) ou à renforcer le rôle des représentants élus par une réforme parlementaire importante.

Tous ces domaines et d'autres méritent notre attention dans le cadre d'un dialogue renouvelé sur les moyens d'améliorer le processus démocratique au Canada – un dialogue qui ouvre une large perspective et reconnaît l'action réciproque des valeurs des citoyens, des voies de la représentation et la contribution des divers organismes publics à une gouvernance judicieuse. Le débat actuel sur la réforme du système électoral jette des bases pour ce dialogue. Que cette réforme ait lieu ou non, les Canadiennes et les Canadiens sont mis au défi de participer et de contribuer à donner forme aux changements qui amélioreront la participation des citoyens et la confiance envers les institutions politiques.





## Bibliographie

- ADQ (Action démocratique du Québec). « *Résumé du programme* », 2001. Voir <http://www.adq.qc.ca/programme/index.html>.
- AIMER, Peter. « From Westminster Plurality to Continental Proportionality: Electoral System Change in New Zealand. », dans Henry Milner (éd.), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press, 1999.
- ARSENEAU, Thérèse. « Electing Representative Legislatures: Lessons from New Zealand », dans Henry Milner (éd.), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press, 1999.
- AUCOIN, Peter et Jennifer SMITH. « Proportional Representation: Misrepresenting Equality », dans *Policy Options*, vol. 18, n° 9, novembre 1997.
- BAKVIS, Herman. « Prime Minister and Cabinet in Canada: An Autocracy in Need of Reform ? », dans *Journal of Canadian Studies*, vol. 35, n° 4, hiver 2000-2001.
- BC Liberals. « A New Era for British Columbia », 2001. Voir <http://www.bcliberals.com>.
- BEATTY, David. « Making Democracy Constitutional », dans *Policy Options*, vol. 22, n° 6, juillet-août 2001.
- BILODEAU, Antoine. « L'impact mécanique du vote alternatif au Canada : une simulation des élections de 1997 », dans *Revue canadienne de science politique*, vol. 32, n° 4, 1999.
- BLAIS, André, Elisabeth GIDENGIL, Neil NEVITTE et Richard NADEAU. *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the Vote in the 2000 Election*, Peterborough, Broadview Press, 2002.
- BLAIS, André et Louis MASSICOTTE. « Electoral Systems », dans Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi et Pippa Norris (éd.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1996.
- BOGDANOR, Vernon. *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. « Conclusion: Electoral Systems and Party Systems », dans David E. Butler et Vernon Bogdanor (éd.), *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.
- \_\_\_\_\_. *The People and the Party System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

- BOLGER, James B. « New Zealand Adopts PR: A Prime Minister's View », dans *Policy Options*, vol. 22, n<sup>o</sup> 6, juillet-août 2001.
- BOSTON, Jonathan. « Institutional Change in a Small Democracy: New Zealand's Experience of Electoral Reform », dans F. Leslie Seidle et David C. Docherty (éd.). *Reforming Parliamentary Democracy*, Montréal, McGill-Queen's University Press, à paraître.
- BRICKER, Darrell et Martin REDFERN. « Canadian Perspectives on the Voting System », dans *Policy Options*, vol. 22, n<sup>o</sup> 6, juillet-août 2001.
- BRICKER, Jon. « PEI may hold referendum on proportional representation », dans *National Post*, 17 mai 2002.
- BRITISH COLUMBIA, ATTORNEY GENERAL. « Government begins work on citizens' assembly », 20 septembre 2002. Voir <http://www.gov.bc.ca/ag/>.
- BROADBENT, Ed, et Hugh SEGAL. « Ontario has too much clout », dans *The Globe and Mail*, 1<sup>er</sup> octobre 2002.
- CAIRNS, Alan C. « The Electoral System and the Party System in Canada », dans *Canadian Journal of Political Science*, vol. 1, n<sup>o</sup> 1, 1968.
- CANADA. DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS. *Trente-septième élection générale 2000 : Résultats officiels du scrutin*, Ottawa, Directeur général des élections, 2001.
- CANADA. PREMIER MINISTRE. « Le Premier ministre annonce de nouvelles lignes directrices à l'intention des ministres et une nouvelle procédure pour la nomination du conseiller en éthique », 11 juin 2001. Voir <http://www.pm.gc.ca>.
- CANADA. COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS. *Rapport final*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1991.
- CANADA. COMMISSION ROYALE SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA. *Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services, Canada, 1985.
- CANADA. COMMISSION DE L'UNITÉ CANADIENNE. *Se retrouver : observations et recommandations*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services, Canada, 1979.
- ALLIANCE CANADIENNE. « Énoncé de politiques », mai 2002. Voir <http://www.canadianalliance.ca/french/policy/index.asp>.
- CHÉNIER, Marc. « Le choix d'un système électoral », dans *Perspectives électorales*, vol. 4, n<sup>o</sup> 1, juin 2002.

- CLICHE, Paul. « La survie des tiers partis passe par la proportionnelle », *Le Devoir*, 15 décembre 1998.
- CLOUTIER, Mario. « Mode de scrutin – La réforme attendra après les élections », *Le Devoir*, 12 juin 2002.
- COURTNEY, John C. « Reforming Representational Building Blocks: Canada at the Beginning of the Twenty-first Century », dans William Cross (éd.), *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada*, Don Mills, Oxford University Press, 2002.
- \_\_\_\_\_. « Is Talk of Electoral Reform Just Whistling in the Wind? », dans *Policy Options*, vol. 22, n<sup>o</sup> 6, juillet-août, 2001.
- \_\_\_\_\_. « Les systèmes électoraux à scrutin majoritaire : un examen », dans *Perspectives électorales*, vol. 1, n<sup>o</sup> 1, juin 1999.
- \_\_\_\_\_. « Electoral Reform and the Role of National Parties », dans *Policy Options*, vol. 18, n<sup>o</sup> 9, novembre 1997.
- COUSINS, J. Andrew. *Electoral Reform for Prince Edward Island: A Discussion Paper*. University of Prince Edward Island: Institute of Island Studies, 2000.
- CRIC [Centre de recherche et d'information sur le Canada]. *La participation électorale au Canada : la démocratie canadienne est-elle en crise?*, Montréal, CRIC, 2001.
- CROCKER, Robert. « Renouveau de la démocratie : participation des citoyens à la réforme du système électoral », dans Rapport sur les débats d'une conférence parrainée par la Commission du droit du Canada, Ottawa, les 25 et 26 avril 2002.
- CROWLEY, Brian. « Why I'm a recovering electoral reformer », dans *The Globe and Mail*, 4 octobre 2002.
- DALTON, Russell J. et Martin P. WATTENBERG. « Partisan Change and the Democratic Process », dans Russell J. Dalton et Martin P. Wattenberg (éd.), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- D-CODE INC. *Social Vision: Young Adult Perspectives on Social and Civic Responsibility*, avril 2001.
- DOBELL, W. M. « What are the Goals of Electoral Reform: Can Current Proposals Meet Them? », dans *Parliamentary Government*, vol. 1, n<sup>o</sup> 4, été 1980.
- DUFFY, Andrew. « Canada a 'text book' case of how to make voters irrelevant », dans *The Ottawa Citizen*, 6 octobre 2002.

ELECTIONS PRINCE EDWARD ISLAND. *Report on Proportional Representation*, 2002.  
Voir [http://www.gov.pe.ca/photos/original/elec\\_prop\\_rep02.pdf](http://www.gov.pe.ca/photos/original/elec_prop_rep02.pdf).

EVC (Every Vote Counts). « Citizens' Group Calls for Royal Commission on Electoral Reform », 1<sup>er</sup> mai 2002a.

\_\_\_\_\_. « Every Vote Counts – Citizens for Electoral Reform on Prince Edward Island », 2002b.

FLANAGAN, Tom. « The Alternative Vote », dans *Policy Options*, vol. 22, n<sup>o</sup> 6, juillet-août 2001.

FRANKLIN, Mark N. « Electoral Participation », dans Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi et Pippa Norris (éd.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1996.

FRASER, Graham. « Segal seeks overhaul of electoral system », dans *The Globe and Mail*, 30 juin 1998.

FREE YOUR VOTE. *Official Wording of the Pro Rep Initiative and Summary*, 2002.  
Voir <http://www.gowebtide.com/freeyourvote1/infoOfficialWord.html>.

FVBC (Fair Voting BC). « Why is it that politicians with so little support have so much power? », sans date.

FVC (Fair Vote Canada). « About Fair Voting: Will Proportional Representation Work for Canada? » 2002. Voir [http://www.fairvotecanada.org/eng/about\\_fair\\_voting/about\\_fair\\_voting.php](http://www.fairvotecanada.org/eng/about_fair_voting/about_fair_voting.php).

\_\_\_\_\_. « Fair Vote Canada: An Overview of the Issues and the Citizens' Campaign for Voting System Reform », août 2001.

GIBSON, Gordon. « The Fundamentals of Democratic Reform – Part V », dans *Fraser Forum*, février 2002.

PARTI VERT DU CANADA. *Factum: Joan Russow and the Green Party of Canada and the Attorney General of Canada, the Chief Electoral Officer of Canada and Her Majesty the Queen in Right of Canada*, 2001. Voir <http://www.law-lib.utoronto.ca/testcase>

HARRIS, Paul. « New Zealand Adopts PR: A Research Director's View », dans *Policy Options*, vol. 22, n<sup>o</sup> 6, juillet-août 2001.

HAZELL, Robert. « Conclusion: The State of the Nations after Two Years of Devolution », dans Alan Trench (éd.), *The State of the Nations 2001: The Second Year of Devolution in the United Kingdom*, Thorverton, Imprint Academic, 2001.

- HENDERSON, Ailsa. « Practical Consequences of Electoral Reform: International Lessons », document présenté lors de l'assemblée annuelle de la *Canadian Association of Law Teachers*, Toronto, 25 juin 2002.
- HOWE, Paul et David NORTHRUP. « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians », dans *Enjeux publics*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 1, n<sup>o</sup> 5, juillet 2000.
- INGLEHART, Ronald. « Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy », dans Pippa Norris (éd.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- IRVINE, William. *Does Canada Need a New Electoral System?*, Kingston, Queen's University Institute of Intergovernmental Relations, 1979.
- JACKSON, Keith et Alan McROBIE. *New Zealand Adopts Proportional Representation*, Aldershot, Ashgate, 1998.
- JANSEN, Harold J.M. et Alan SIAROFF. *Declines in Voter Turnout in Canada, 1988-2000*, document présenté lors de l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, les 29 et 31 mai 2002.
- JOHNSTON, Richard. « Canadian Elections at the Millennium », dans *Choices*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 6, n<sup>o</sup> 6, septembre 2001.
- KAISER, André. « Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism », dans *Journal of Theoretical Politics*, vol. 9, n<sup>o</sup> 4, 1997.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Company, 1984.
- KNIGHT, Trevor. « Unconstitutional Democracy: A Charter Challenge to Canada's Electoral System », dans *University of Toronto Faculty of Law Review*, vol. 57, n<sup>o</sup> 1, 1999.
- LAFOREST, Rachel et Susan PHILLIPS. « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : à la croisée des chemins au Canada et au Québec », dans *Politique et Sociétés*, vol. 20, n<sup>o</sup> 2 et 3, 2001.
- LEMIEUX, Vincent. « Le vote unique transférable », dans *Options politiques*, vol. 18, n<sup>o</sup> 9, novembre 1997.
- LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Yale University Press, 1999.

- \_\_\_\_\_. « Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering », *European Journal of Political Research*, vol. 25, 1994.
- LLOYD, John. *The Protest Ethic*. London, Demos, 2001.
- LOENEN, Nick. *Citizenship and Democracy: A Case for Proportional Representation*, Toronto, Dundurn Press, 1997.
- LOVINK, J. A. A. « Run-off Elections is the Electoral Reform Canada Needs », dans *Policy Options*, avril 1998.
- MACIVOR, Heather. « Système électoral proportionnel ou semi-proportionnel : effets possibles sur la politique canadienne », *Perspectives électorales*, vol. 1, n<sup>o</sup> 1, juin 1999.
- MARKS, Kathy. « New Zealand PM heads for landslide win », dans *The Independent*, 12 juin 2002.
- MASSICOTTE, Louis. « Alternative Voting or Mixed Member/Proportional: What Can We Expect? », dans *Policy Options*, vol. 22, n<sup>o</sup> 6, juillet-août 2001a.
- \_\_\_\_\_. « Changing the Canadian Electoral System », dans *Choix*, Montréal, Institut de recherche en sciences politiques vol. 7, n<sup>o</sup> 1, février 2001b.
- MASSICOTTE, Louis et André BERNARD. *Le scrutin au Québec : un miroir déformant*, Ville de LaSalle, Éditions Hurtubise HMH, 1985.
- MASSICOTTE, Louis et André BLAIS. « Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey », dans *Electoral Studies*, vol. 18, septembre 1999.
- MDN Mouvement pour une démocratie nouvelle. *Allocution de Paul-André Martineau, président du MDN, lors de l'assemblée de mobilisation sur la réforme du mode de scrutin au Québec, le 23 février 2002*, 2002a. Voir <http://www.democratie-nouvelle.qc.ca>.
- \_\_\_\_\_. *Pour que le Parlement soit le miroir de la nation et exprime la volonté populaire. Pour que chaque vote soit d'une égale importance*, 2002b. Voir <http://www.democratie-nouvelle.qc.ca>.
- MENDELSON, Matthew. « Power to the people », dans *The Ottawa Citizen*, 13 décembre 2001.
- MENDELSON, Matthew et Andrew PARKIN. « Getting from Here to There: A Process for Electoral Reform in Canada », *Policy Options*, vol. 22, n<sup>o</sup> 6, juillet-août 2001.
- MILNER, Henry. *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*, Hanover, New Hampshire et Londres, University Press of New England, 2002.

- \_\_\_\_\_. *Civic Literacy in Comparative Context: Why Canadians Should Be Concerned*. *Policy Matters*, vol. 2, n° 2, Montréal, Institut de recherche en sciences politiques, 2001.
- \_\_\_\_\_. « The Case for Proportional Representation in Canada », dans Henry Milner (éd.), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. « Obstacles to Electoral Reform in Canada », *The American Review of Canadian Studies*, vol. 24, n° 1, printemps 1994.
- NEVITTE, Neil. « Introduction: Value Change and Reorientation in Citizen-State Relations », dans Neil Nevitte (éd.), *Value Change and Governance in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2002.
- NOUVELLE-ZÉLANDE. MMP REVIEW COMMITTEE. *Inquiry into the Review of MMP*, Wellington, Government Printer, 2001.
- NOUVELLE-ZÉLANDE. ROYAL COMMISSION ON THE ELECTORAL SYSTEM. *Report of the Royal Commission on the Electoral System: Towards a Better Democracy*, Wellington, Government Printer, 1986.
- NORRIS, Pippa. « The Twilight of Westminster: Electoral Reform and its Consequences », dans *Political Studies*, vol. 49, n° 5, décembre 2001.
- \_\_\_\_\_. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- O'NEILL, Brenda. « Generational Patterns in the Political Opinions and Behaviour of Canadians: Separating the Wheat from the Chaff », dans *Policy Matters*, vol. 2, n° 5, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2001.
- ONTARIO LIBERAL PARTY. « McGuinty Democracy Proposals », 2002. Voir [http://www.ontarioliberal.com/2000/News/Releases/11092001\\_democratic\\_charter.htm](http://www.ontarioliberal.com/2000/News/Releases/11092001_democratic_charter.htm).
- PHILLIPS, Susan D., en collaboration avec Michael ORSINI. *Mapping the Links: Citizen Involvement in Policy Processes*, document de travail n° F|21 du RCRPP, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques Inc., 2002.
- PILON, Dennis. *Renouvellement de la démocratie canadienne : participation des citoyens à la réforme du système électoral*. Ottawa, Commission du droit du Canada, mars 2002.
- \_\_\_\_\_. *Canada's Democratic Deficit: Is Proportional Representation the Answer?* Toronto, CSJ Foundation for Research and Education, 2001.



- \_\_\_\_\_. « The History of Voting System Reform in Canada », dans Henry Milner (éd.), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Proportional Representation in Canada: An Historical Sketch*, document présenté à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, le 8 juin 1997.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1972.
- PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR DU CANADA. «Rapport sur le réforme démocratique», août 2002. Voir [http://www.partipc.ca/Fr/travail/reforme\\_democratique.asp](http://www.partipc.ca/Fr/travail/reforme_democratique.asp).
- QUALTER, T. H. *The Election Process in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1970.
- QUÉBEC. COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE. *Pour un mode de scrutin équitable: La Proportionnelle territoriale*, 1984.
- QUÉBEC. MINISTRE RESPONSABLE DE LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES. *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*, 2002. Voir <http://www.pouvoircitoyen.com>.
- REBICK, Judy. « PR Can Help Solve Canada's Democracy Deficit », dans *Policy Options*, vol. 22, n<sup>o</sup> 6 juillet-août 2001.
- \_\_\_\_\_. *Imagine Democracy*, Toronto, Stoddart, 2000.
- REYNOLDS, John. « Building Trust II: Making Parliament More Responsive to Canadians », 24 septembre 2002. Voir [http://www.canadianalliance.ca/english/policy/building\\_trust\\_11\\_01\\_introduction.asp](http://www.canadianalliance.ca/english/policy/building_trust_11_01_introduction.asp).
- RUSSELL, Meg, Fiona MACKAY et Laura McALLISTER. « Women's Representation in the Scottish Parliament and National Assembly for Wales: Party Dynamics for Achieving Critical Mass », dans *Journal of Legislative Studies*, à paraître.
- SAVOIE, Donald J. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.
- SCHWARTZ, Bryan. « Proportional Representation for Canada? », dans *Manitoba Law Journal*, vol. 28, n<sup>o</sup> 2, 2001.
- SEGAL, Hugh. « The greatest threat to democracy? Voter apathy », dans *The Globe and Mail*, 27 août 2002.

- SEIDLE, F. Leslie. « The Canadian Electoral System and Proposals for Reform », dans A. Brian Tanguay et Alain-G. Gagnon (éd.), *Canadian Parties in Transition*, Toronto, Nelson Canada, 1995.
- SEYD, Ben. « Voters Attitudes to the New Electoral Systems », dans Phillip Cowley, John Curtice, Stephen Lochore et Ben Seyd, *What We Already Know: Lessons on Voting Reform from Britain's First PR Elections*, University College London, Constitution Unit, 2001.
- SIMPSON, Jeffrey. *The Friendly Dictatorship*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd., 2001.
- SMALL, Vernon. « MMP gaining support », *The New Zealand Herald*, 5 août 2002.
- TREMBLAY, Manon. « Women and Political Participation in Canada », dans *Electoral Insight*, vol. 3, n<sup>o</sup> 1, janvier 2001.
- TREUSCH, Andrew. « Electoral Reform in Canada: Proposals and Prospects », dans *Parliamentary Government*, vol. 1, n<sup>o</sup> 4, été 1980a.
- \_\_\_\_\_. « Revival of an Old Idea: Canadian Experience with PR », dans *Parliamentary Government*, vol. 1, n<sup>o</sup> 4 été 1980b.
- TURENNE, Martine. « Vote mais, vote égal », dans *L'actualité*, 15 mai 2002.
- ROYAUME-UNI. INDEPENDENT COMMISSION ON THE VOTING SYSTEM. *Report of the Independent Commission on the Voting System*, London, Stationery Office, 1998.
- ROYAUME-UNI. SCOTTISH OFFICE. *Scotland's Parliament*, London, Stationery Office, 1997.
- VENNE, Michel. « Pour un nouveau mode de scrutin », dans *Le Devoir*, 16 mars 1999.
- WALLACE, Sir John. *Reflections on Constitutional and Other Issues Concerning Our Electoral System: The Past and the Future*, Document présenté à la conférence « Roles and Perspectives in the Law », les 5 et 6 avril 2002.
- WARD, Margaret. *The Northern Ireland Assembly and Women*, 2000. Voir <http://www.democraticdialogue.org/briefing/women.ass.htm>.
- WEAVER, Kent. « Improving Representation in the Canadian House of Commons », dans *Canadian Journal of Political Science*, vol. 30, n<sup>o</sup> 3, 1997.
- YOUNG, Lisa. *Feminists and Party Politics*, Vancouver, UBC Press, 2000.

---

. *Electoral Systems and Representative Legislatures: Consideration of Alternative Electoral Systems*, Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1994.

## **Annexe A. Aperçu des systèmes électoraux alternatifs**

On a proposé divers systèmes électoraux en remplacement du système électoral majoritaire à un tour du Canada. Les brèves descriptions qui suivent donnent un aperçu de la façon dont fonctionnent les principaux systèmes de rechange ainsi que de leurs forces perçues. On peut trouver des renseignements complémentaires, notamment sur les règles du dénombrement des suffrages, dans les sources citées dans le texte.

***Systèmes de listes proportionnelles.*** De nombreux pays qui ont adopté la représentation proportionnelle (RP) utilisent un système de listes de partis : les partis politiques présentent des listes de candidats, habituellement autant qu'il y a de sièges à pourvoir et dans l'ordre établi par l'organisation du parti. Un calcul mathématique d'après le nombre de suffrages obtenus par chaque parti détermine les candidats qui sont élus; diverses formules et divers quotas sont utilisés à cette fin (Blais et Massicotte, 1996, 57-60). Dans la plupart des pays qui utilisent la RP, ce calcul se fait au niveau de la circonscription. Le nombre de députés pour chaque circonscription varie (plus élevé est le nombre, plus grande est la proportionnalité); aux Pays-Bas et en Israël, il n'y a pas de circonscriptions sous-nationales. Il y a aussi des différences dans le seuil qu'un parti doit atteindre pour qu'une proportion de ses candidats soit élue. Finalement, l'éventail du choix des électeurs peut varier. Souvent, les listes des partis sont fermées ou bloquées : les électeurs choisissent seulement un parti et ne peuvent exprimer des préférences entre les candidats (c'est le cas pour les sièges de la liste – ou supplémentaires – en Nouvelle-Zélande, en Écosse et au pays de Galles). Toutefois, un nombre plus restreint de pays permettent aux électeurs d'exprimer une préférence ou plusieurs dans les listes des partis ou entre celles-ci (Seidle, 1995, 287-289).

***Systèmes mixtes.*** Un certain nombre de pays utilisent un système hybride dans lequel une proportion de sièges de la législature sont pourvus à partir des listes des partis, les autres députés étant élus dans des circonscriptions uninominales (habituellement par le système uninominal majoritaire à un tour). Les proportions sont égales en Allemagne, qui utilise ce système depuis l'établissement de la république après la Seconde Guerre mondiale. En Nouvelle-Zélande, où le système est nommé proportionnel mixte, il y avait 120 sièges à pourvoir aux élections de 2002 – 69 sièges par le scrutin électoral (circonscription uninominale) et 51 sièges par les listes. En Écosse et au pays de Galles, en vertu du système de membres supplémentaires, la proportion de députés élus dans les circonscriptions uninominales est également plus élevée que le nombre de députés élus à partir des listes des partis (voir la section 2.1). Les modèles de l'Allemagne, de la Nouvelle-Zélande, de l'Écosse et du pays de Galles sont tous « compensatoires » ou « correctifs » : les sièges élus à partir des listes sont répartis entre les partis pour assurer une répartition des sièges qui représente le pourcentage de suffrages exprimés pour chaque parti (Massicotte et Blais, 1999). Dans certains cas, les partis doivent atteindre un certain seuil pour avoir droit à des membres élus à partir de leur liste.

***Vote unique transférable (VUT).*** En vertu de ce système, les circonscriptions électorales ont au moins trois députés, mais généralement plus. Les électeurs indiquent, en les classant par ordre, leurs préférences pour les divers candidats. Les résultats sont établis sur la base d'une formule : les premières préférences sont comptées pour choisir les premiers gagnants; les suffrages excédentaires exprimés pour les candidats élus sont alors transférés aux autres candidats sur la

base des deuxièmes préférences; le processus se poursuit jusqu'à ce que tous les sièges soient pourvus (voir Bogdanor, 1981, 232-250). Le VUT sert pour les élections à la première chambre du Parlement irlandais et du Sénat australien. Les partisans du VUT soulignent les mérites de permettre aux électeurs de choisir entre les candidats rivaux des partis. Cependant, l'influence des partis reste souvent importante (Bogdanor, 1983, 254).

***Vote préférentiel (VP).*** Le VP est utilisé pour élire un seul député dans une circonscription. Les électeurs classent numériquement leurs préférences. Si un candidat obtient la majorité des premières préférences, il est élu. Sinon, le candidat ayant le moins de premières préférences est éliminé et les préférences des candidats sont réparties entre les candidats restants. Le processus continue jusqu'à ce qu'un candidat reçoive une majorité des suffrages originaux plus les votes transférés (Courtney, 1999, 10). On considère le fait que les députés sont élus par une majorité nette, et non pas seulement d'une façon uninominale majoritaire, comme la principale force du VP.

***Systèmes de ballottage.*** Il existe deux variantes des systèmes de ballottage ou de systèmes à deux tours de scrutin. Dans des systèmes de ballottage majoritaire, si aucun candidat ne reçoit une majorité absolue au premier tour de scrutin, un second tour de scrutin a alors lieu entre les deux candidats de tête (ce système sert aux élections présidentielles en France et dans un certain nombre d'autres pays). Dans une variante qui est parfois nommée « à majorité relative », seuls les candidats qui atteignent un certain seuil au premier tour peuvent se présenter au deuxième tour de scrutin (ce système est utilisé pour les élections à l'Assemblée nationale française et un candidat doit obtenir au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 p. 100 des électeurs inscrits pour figurer au second tour). Le candidat qui reçoit le plus de suffrages au deuxième tour (majorité relative) est élu (Blais et Massicotte, 1996, 56).

## **Annexe B. Liste des entrevues**

Toutes les entrevues ont été faites par téléphone, à l'exception de la rencontre avec Larry Gordon. Les personnes interrogées ont répondu à une série de questions au sujet des objectifs de leur organisation et de leurs rôle passé et présent dans ses activités.

Baglole, Harry, directeur, *Institute of Island Studies*, University of Prince Edward Island, membre de *Every Vote Counts*, 24 mai 2002.

Catt, Helena, ancienne vice-présidente, *Electoral Reform Coalition* (Nouvelle-Zélande), 15 mai 2002.

Gordon, Larry, directeur général, *Fair Vote Canada*, 30 mai 2002.

Hazell, Robert, directeur, *Constitution Unit*, University College London, 30 avril 2002.

Holme, Lord Richard, président, *Hansard Society*, 5 juin 2002.

Lea, Jeannie, membre fondatrice, *Every Vote Counts* (Île-du-Prince-Édouard), 27 mai 2002.

Loenen, Nick, membre fondateur, *Fair Voting BC* (Colombie-Britannique), 24 mai 2002.

Martineau, Paul-André, président, Mouvement pour une démocratie nouvelle (Québec), 27 juin 2002.

McMillan, Joyce, journaliste, ancienne présidente du *Scottish Constitutional Convention Committee on the Electoral System*, 14 mai 2002.

Saxby, Phil, membre fondateur, *Electoral Reform Coalition* (Nouvelle-Zélande), 24 mai 2002.

Segal, Hugh, président, Institut de recherche en politiques publiques, 20 juin 2002.

Wilson, Robin, directeur, *Democratic Dialogue* (Irlande du Nord), 23 mai 2002.



## **Sources de financement du RCRPP**

### **Bailleur de fonds du projet**

- Commission du droit du Canada

### **Dons :**

- BCE Inc.
- IPSCO Inc.
- John Wiley & Sons, Inc.
- Power Corporation du Canada
  
- Membres du conseil d'administration, membres du Comité de la campagne et membres de l'équipe de gestion
- Plusieurs abonnés du *e-network* et amis des RCRPP





Canadian Policy Research Networks • Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques  
600-250 Albert Ottawa, Ontario K1P 6M1 • tel (613) 567-7500 fax/télé: (613) 567-7640 • [www.cprn.org](http://www.cprn.org)