

flourish between these different classes of MPs, with the list MPs devoting their energies to broader policy issues — foreign affairs, social security reform, trade, *etc.* Meanwhile, the local MP would be swamped grappling with the more restricted manifestation of policies such as pursuing a specific constituent's passport, pension or licence application.

Supporters of PR assume that voters' choices are straightforward and so, therefore, should be the results in terms of seats. A good example is the 1988 election. The party favouring free trade (the PCs) got fewer votes than the parties opposing it (the Liberals and the NDP). Devotees of PR could point to the "injustice" that free trade was inflicted in the face of majoritarian popular opposition. This interpretation assumes and imposes on voters a single interest or motive. Many may have voted on the PC record not on its promises or the promises of the other parties. Others may have voted for a party despite its position on free trade (I did). Yet others may have been guided primarily by their assessment of their local candidates or the party leaders. Some voters' preferences are determined at conception. The components of single, let alone collective, vote choice may be knotty to disentangle. PR's critique and prescription is not.

Put Canada's electoral system in comparative perspective. By international standards and opinion our political system is lauded as an outstanding democratic model. The PR lobby's assaults, however, would have us believe that the electoral system is inadequate and sports a democratic deficit. Is Canada less democratic than Greece because the latter has PR and we do not? In recent years some states have gravitated toward PR and others away from it. The Italians moved away from it in search of more governmental stability. Some cited Canada. New Zealanders voted in a referendum to switch to PR. The government obliged them, but a recent survey reveals that most of the public now regret it. Some are outraged by the antics of some list MPs and that a small party is exerting disproportionate influence on the government's direction. Too bad, reverting back to FPP may not be as easy. Solving one problem created others. No electoral system, no government, no citizen is perfect. If one electoral system were ideal there would be an international stampede to adopt it. Some added proportionality in our system may be beneficial, but it will come with some costs that cannot be accurately or precisely determined beforehand. Let us reflect on our history, look to our partners and use our common sense. Our political institutions have British roots and American influences. Neither of those states has PR at the national level. Are we in bad company? Let us wait and see if they change their systems. Then, perhaps only then, will we be out-of-step.

**Nelson Wiseman** teaches in the Department of Political Science at the University of Toronto.

par Jean-Pierre Derriennic

## UN SYSTEME ÉLECTORAL ADAPTÉ AUX BESOINS DU CANADA

*The author proposes that Canada adopt a combination of the single transferable vote with a moderate form of proportional representation. Voters would indicate their preferences over the full slate of candidates. Instead of 301 House of Commons constituencies, each with one Member, there would be 100 three-Member constituencies. This system would maintain many of the advantages, and overcome many of the disadvantages of the current system.*

Le mode de scrutin majoritaire uninominal auquel nous sommes habitués a la réputation de favoriser les majorités parlementaires stables et les liens directs entre les électeurs et les élus. Mais, pour qu'il donne des résultats qui ne trahissent pas trop les préférences des électeurs, il faut qu'il n'y ait que deux partis politiques importants et que la répartition territoriale des opinions ne soit ni trop uniforme ni trop inégale. Ces deux conditions ne sont pas remplies chez nous.

S'il y a plus de deux partis importants, un système majoritaire uninominal devient une loterie. Pour voter, l'électeur ne doit pas seulement décider quel parti ou quel candidat il préfère. Il doit aussi supputer les résul-

tats possibles dans sa circonscription, afin de ne pas gaspiller son vote. Ce calcul stratégique comporte un risque d'erreur élevé et crée de nombreuses possibilités de manipulation.

Et pour que ce mode de scrutin donne un résultat acceptable, il faut que la répartition territoriale des opinions ne soit pas trop uniforme, ce qui risque de donner une assemblée sans opposition, comme au Nouveau-Brunswick en 1987. Mais il ne faut pas non plus que cette répartition soit trop inégale, sinon un parti peut gagner avec moins de votes populaires que son adversaire principal; ce qui est arrivé à Québec en 1944 et 1966 et à Ottawa en 1979. Les résultats des deux dernières élections fédérales montrent la gravité de ce problème au Canada. Le nombre d'élus des quatre partis d'opposition a été déterminé par la concentration territoriale de leurs électeurs bien plus que par leur nombre total. Dans un pays qui, pour des raisons géographiques et historiques, connaît des conflits entre régionalismes, le système électoral aggrave ces conflits en encourageant le localisme, comme l'expliquait déjà Alan Cairns dans un article célèbre de 1968.

Une réforme de notre système électoral devrait donc se fixer deux objectifs : réduire l'incertitude qui résulte de la combinaison du vote majoritaire et du multipartisme; faire en sorte que toutes les provinces soient assurées d'avoir des représentants dans la majorité gouvernementale et dans l'opposition. En utilisant deux techniques simples, le vote préférentiel et la représentation proportionnelle modérée, ces objectifs peuvent être atteints sans renoncer aux avantages du système actuel, les majorités parlementaires stables et les liens directs entre les électeurs et les élus.

### Le vote préférentiel et ses avantages

Notre scrutin majoritaire uninominal est un système pauvre qui donne aux électeurs la possibilité d'exprimer une seule préférence pour un candidat ou un parti. Il est possible de faire un choix plus complexe et plus nuancé en utilisant le vote préférentiel, appelé aussi « transférable », qui existe en Australie et en Irlande.

Un système électoral préférentiel peut être proportionnel ou majoritaire. Dans ce dernier cas, les circonscriptions, les règles de candidature et les bulletins de vote peuvent rester semblables à ceux auxquels nous sommes habitués. Mais, au lieu de voter en faisant une marque en face du nom d'un seul candidat, l'électeur inscrit des numéros, 1, 2, 3, *etc.*, en face des noms de tous les candidats, pour indiquer l'ordre de ses préférences entre eux.

Le calcul des résultats s'effectue de la manière sui-

vante. Si un candidat obtient la majorité absolue des premières préférences, il est élu. Sinon, dans chaque circonscription, on élimine le candidat qui a obtenu le moins de premières préférences et on redistribue ses bulletins entre les autres candidats selon les deuxièmes préférences indiquées par les électeurs. Si personne n'obtient ainsi la majorité absolue, on recommence cette opération en éliminant à chaque fois celui qui a le moins de votes et en utilisant les préférences suivantes. Ces transferts successifs de votes s'arrêtent quand un candidat atteint la majorité absolue et est déclaré élu. La logique de cette façon de faire est la même que celle d'un système électoral à deux tours comme celui qui existe en France. Mais le vote préférentiel est plus économique, parce que le vote a lieu en une seule fois, et plus efficace, parce qu'il permet de tenir compte de plus de deux préférences successives des électeurs.

Le vote préférentiel majoritaire rend plus lent et un peu plus compliqué le calcul des résultats électoraux. Mais il ne rend pas plus difficile l'action de voter. Inscrire « 1, 2, 3, 4... » sur un bulletin est à peine plus

compliqué que d'y faire une croix.

En fait, le vote préférentiel rend plus simple la tâche des électeurs, qui n'ont plus besoin de se

poser des questions comme celle-ci : « Qui de Y ou de Z est le mieux placé pour empêcher X d'être élu ? » Il suffit de placer Y et Z, dans l'ordre que l'on préfère, devant X, pour avoir les meilleures chances possibles de battre ce dernier. On ne risque plus de gaspiller son vote et le vote stratégique devient inutile, ce qui a plusieurs avantages.

Le premier est de résoudre le problème fatigant de la réglementation des sondages. La possibilité que des résultats de sondage influencent les électeurs disparaît à peu près entièrement avec le vote stratégique. On pourrait donc s'abstenir de réglementer leur publication et éviter ainsi les problèmes que cela pose du point de vue de la liberté d'expression.

Le deuxième avantage du vote préférentiel est d'offrir de meilleures chances de survie et de développement aux petits partis. Ils n'auraient sans doute pas plus d'élus qu'aujourd'hui, mais ils pourraient avoir plus de votes populaires. Leur existence serait mieux assurée et leur rôle plus grand dans le débat public. Les grands partis n'auraient pas moins d'élus et auraient à peu près les mêmes chances qu'aujourd'hui d'être majoritaires en chambre. Mais le système de partis serait moins difficile à faire évoluer.

Le troisième avantage du vote préférentiel est de favoriser les partis modérés plutôt que les partis radicaux. Ce sont en effet les grands partis modérés qui sont les mieux placés pour recevoir les deuxièmes ou les

**Notre scrutin majoritaire uninominal est un système pauvre qui donne aux électeurs la possibilité d'exprimer une seule préférence pour un candidat ou un parti.**

troisièmes préférences des électeurs des autres partis. Ce sont eux aussi qui sont capables de former des gouvernements acceptables par la majorité de la population. Le vote préférentiel préserve leurs chances d'être majoritaires en chambre, et diminue le risque qu'un parti plus radical gagne grâce à la division de ses adversaires, comme en Ontario en 1990 et 1995.

Cette prime à la modération est cohérente avec la théorie du vote en démocratie, dont la fonction est de désigner le gouvernement qui fait le moins de mécontents. Le parti qui remplit cette condition n'est pas toujours celui qui a le plus grand nombre de premières préférences. Le Parti libéral n'a obtenu le 2 juin que 38 p. 100 des votes populaires, mais beaucoup des électeurs des autres partis lui auraient sans doute accordé leur deuxième préférence si le système l'avait permis. Un gouvernement libéral est donc probablement un moindre mal aux yeux d'une majorité de Canadiens. Mais, en Ontario en 1990 et 1995, si les électeurs avaient eu la possibilité d'exprimer une deuxième préférence, le vainqueur aurait presque certainement été différent. Le système électoral actuel donne la victoire au parti qui a le plus grand nombre de premières préférences, et même parfois à un autre parti, selon la répartition territoriale des votes. Le système préférentiel confie le gouvernement au parti qui a le moins d'ennemis.

Le quatrième avantage du système préférentiel est d'améliorer la qualité du débat public. Le système électoral actuel incite les politiciens et les partis à exagérer les oppositions entre eux. Il en résulte un débat public conflictuel et simpliste. Avec un système préférentiel, chaque parti a intérêt à mériter les deuxièmes préférences des électeurs des autres partis. Pour cela, il faut parler aussi de ce sur quoi on est d'accord entre adversaires. Il pourrait en résulter un débat public faisant plus de place aux nuances et à la complexité des problèmes.

Au total, le vote préférentiel n'a que des avantages. Comme le vote secret, il est une des conditions de l'exercice d'un droit de vote authentique. Il protège les citoyens contre les manipulations et leur donne un choix plus complet et plus effectif. On ne devrait pas le considérer comme une possibilité technique parmi d'autres, mais comme une exigence morale en démocratie.

Il ne résout cependant pas tous les problèmes. Il permet d'atteindre le premier objectif d'une réforme électorale pour le Canada, supprimer l'incertitude résultant de la combinaison du système électoral majoritaire et du multipartisme. Mais il ne suffit pas pour atteindre le deuxième objectif, cesser d'encourager les oppositions entre régions. Pour cela il faut utiliser un élément de

scrutin proportionnel, afin de permettre aux minorités régionales d'être représentées à la Chambre des communes.

### Une représentation proportionnelle modérée

Avec un mode de scrutin proportionnel, les électeurs votent pour des listes de candidats présentées par les partis, et les sièges sont répartis entre ces listes de manière à peu près proportionnelle au nombre de votes qu'elles ont obtenus. Cette idée générale peut être mise en œuvre de plusieurs façons différentes. On peut faire un système complètement proportionnel : ainsi, avec 301 sièges aux Communes, tout parti capable d'obtenir au moins un tiers de un p. 100 des votes dans le pays aurait au moins un élu. Un tel système favorise la multiplication des partis politiques et rend très improbable l'existence d'une majorité stable en chambre. C'est l'objection la plus classique, et la plus sérieuse, qui est faite à la représentation proportionnelle.

Mais on peut aussi décider de faire une représentation proportionnelle « modérée », selon l'expression de Vincent Lemieux : si on divise le pays en circonscriptions ayant chacune 10 sièges, un parti doit avoir environ 10 p. 100 des votes dans une circonscription pour

avoir un élu; avec des circonscriptions à cinq sièges, il faut environ 20 p. 100 des votes, etc. Trois sièges par circonscription est le chiffre le plus bas possible dans un système très faiblement proportionnel, qui serait, en fait presque majoritaire. Avec un siège, le scrutin serait

complètement majoritaire et, avec deux sièges, on créerait un système pervers risquant de donner des assemblées où majorité et opposition sont à égalité.

Pour limiter le nombre des partis en chambre, on impose dans certains pays un pourcentage minimal de votes pour qu'un parti ait droit à des élus. Une représentation proportionnelle appliquée dans des petites circonscriptions est une méthode plus simple et plus efficace pour obtenir le même résultat. Quelques spécialistes et l'éditorialiste du *Globe and Mail* ont proposé d'assurer la représentation des minorités régionales en ajoutant aux 301 députés élus au scrutin majoritaire 60 députés élus à la proportionnelle. Là encore, il serait plus simple et plus efficace d'élire tous les députés dans des circonscriptions à trois sièges, afin qu'aucun parti ne puisse obtenir plus des deux tiers des élus d'une province.

Il est donc parfaitement possible de définir un système électoral permettant la représentation des minorités régionales sans provoquer une prolifération des partis. Pour cela il faudrait combiner une représentation proportionnelle très modérée avec le vote préférentiel, dans un système qui fonctionnerait de la

**Il est parfaitement possible de définir un système électoral permettant la représentation des minorités régionales sans provoquer une prolifération des partis.**

manière suivante.

On regroupe les circonscriptions actuelles, en modifiant au besoin leurs limites, pour créer près d'une centaine de circonscriptions élisant chacune trois députés. Quand une province doit avoir un nombre de députés qui n'est pas un multiple de trois, on conserve une ou deux circonscriptions à un siège dans les régions à faible densité de population, où les élections se feront avec le système préférentiel majoritaire. En dehors de ces cas particuliers, les partis politiques présentent des listes de trois candidats dans chaque circonscription.

Les bulletins de vote comportent deux volets (comme en Allemagne). Sur le premier figurent les noms de tous les candidats qui se présentent dans la circonscription, avec indication du parti auquel ils appartiennent. Sur le deuxième volet figurent les noms des partis. L'électeur vote en faisant une seule marque sur le premier volet en face du nom d'un candidat. Cette marque indique en même temps son vote pour une personne et sa première préférence en faveur du parti de celle-ci (comme en Finlande). Sur le deuxième volet, l'électeur inscrit des numéros, 2, 3, 4, *etc.*, pour indiquer ses préférences suivantes entre les partis.

Le calcul des résultats se fait en trois étapes.

1) On totalise d'abord, au plan national, les préférences obtenues par les partis. Et on transfère les votes obtenus par les partis qui ont le moins de premières préférences en fonction des préférences suivantes, jusqu'à ce qu'un parti atteigne la majorité absolue et soit déclaré vainqueur.

2) On totalise ensuite les résultats dans chaque circonscription, de nouveau en transférant les votes obtenus par les partis qui ont le moins de premières préférences en fonction des préférences suivantes, jusqu'à ce qu'il ne reste que deux partis en lice. Mais les votes du parti vainqueur au plan national ne peuvent pas être transférés. Celui-ci est donc nécessairement, à la fin de l'opération, soit le premier soit le deuxième dans toutes les circonscriptions où il a présenté des candidats.

3) On compte enfin le nombre de votes personnels obtenus par les candidats. Pour le parti qui est arrivé en tête dans une circonscription, on déclare élus les deux candidats présentés par lui qui ont obtenu le plus de votes personnels. Pour le parti qui arrive en seconde position, on déclare élu celui de ses candidats qui a obtenu le plus de votes personnels.

Avec un système électoral comme celui-ci, l'action de voter ne serait pas très compliquée. Le dépouillement du vote est rendu nettement plus compliqué, ce qui est un inconvénient mineur. Attendre jusqu'au lendemain midi pour connaître le résultat d'une élection n'est pas un drame.

Ce système électoral préférentiel modérément proportionnel aurait des effets politiques assez remarquables. On y retrouve tous les avantages du vote préférentiel : inutilité du vote stratégique, meilleures chances de survie pour les petits partis, prime à la modération pour les grands partis et incitation à un débat

public nuancé. Et, surtout, il supprime l'encouragement au régionalisme qui résulte du système électoral actuel. Avec ce nouveau système, toutes les circonscriptions auront un représentant ou deux dans la majorité gouvernementale et un représentant ou deux dans l'un ou l'autre des partis d'opposition. Plus jamais une région ou une province ne se sentira exclue de la majorité ou privée des joies de l'opposition.

Ce système permettrait aussi de préserver, et même d'améliorer, les avantages du système actuel, les majorités stables et les relations entre électeurs et élus, ce qui surprendra ceux qui croient que les scrutins proportionnels ont tous nécessairement des effets négatifs sur ces deux points.

Avec le système actuel, l'existence d'une majorité stable en chambre est assez probable mais n'est pas certaine. Avec le système proposé ici, il y a une quasi-certitude qu'un parti ait la majorité, grâce à la première étape du calcul des résultats, qui détermine le parti ayant le moins d'ennemis dans l'ensemble du pays et lui assure l'avantage de pouvoir bénéficier des transferts de votes sans pouvoir être éliminé lui-même. Cette règle ne suffit pas pour créer une certitude de majorité, mais elle rend celle-ci encore plus probable qu'avec un système majoritaire uninominal. Cette majorité ne peut jamais dépasser les deux tiers des sièges et serait rarement supérieure à 52 ou 53 p. 100, ce qui est tout à fait suffisant dans un régime parlementaire. Dans l'intérêt des électeurs, c'est même préférable à une majorité plus importante, qui rend un parti arrogant, négligent et irresponsable.

Souignons qu'il faut répartir les trois sièges de chaque circonscription entre seulement deux partis. Ce ne sont pas les mêmes deux partis qui arriveront en tête partout. Il y aura donc normalement plus de deux partis en chambre, un au pouvoir et plusieurs dans l'opposition. Mais il ne faut pas permettre que les trois sièges d'une circonscription aillent à trois partis différents, ce qui rendrait les majorités en chambre presque impossibles.

Pour les relations entre les électeurs et les élus, le fait que les circonscriptions deviennent trois fois plus étendues n'aurait guère de conséquence en ville. À la campagne, il faudrait parfois une heure de voiture au lieu de vingt minutes pour se rendre au bureau d'un député. Dans les régions éloignées, les circonscriptions pourraient rester à un seul siège. Dans les circonscriptions à trois sièges, les citoyens apprécieraient de pouvoir, selon leur goût ou leurs besoins, s'adresser à « leur » député de la majorité ou à « leur » député de l'opposition.

Les systèmes électoraux uninominaux ont la réputation de permettre aux électeurs d'exercer un choix direct des personnes qui les représentent. En fait, c'est très largement une illusion. Dès lors que nous avons choisi de voter pour un parti, ou pour son chef, il faut bien voter pour le candidat, admirable ou désolant, présenté par lui dans notre circonscription. Au contraire, dans le système proposé ici, l'électeur qui a

décidé de voter pour un parti a le choix entre trois candidats différents de ce parti. La règle empruntée à la Finlande, qui bloque ensemble le vote personnel et la première préférence partisane, est nécessaire pour réserver le choix des élus d'un parti aux électeurs pour qui ce parti est la première préférence. Il est sans doute juste qu'il en soit ainsi, et cela rend impossible certaines manœuvres déloyales entre partis.

En donnant aux électeurs une influence réelle sur le choix des personnes élues, le système électoral proposé ici aura d'heureux effets pour le recrutement du personnel politique. Au lieu d'avoir tendance, comme aujourd'hui, à présenter des hommes qui ont le même type de profil personnel ou professionnel, les partis chercheront à diversifier les candidatures pour attirer des électeurs différents. Il est probable, par exemple, que la plupart des partis voudront présenter au moins une femme parmi leurs trois candidats dans presque toutes les circonscriptions. Et beaucoup d'entre elles seront élues, puisque le principal obstacle à la présence des femmes en politique se trouve aujourd'hui plutôt dans le fonctionnement des partis que dans les préjugés des électeurs.

### Conclusion

Nous avons présentement un système électoral qui est un instrument très pauvre d'expression des préférences des citoyens et de sélection du personnel politique. Il a toujours aggravé artificiellement les conflits régionaux entre nous. Et, depuis que nous sommes en situation de multipartisme, il est devenu une sorte de roulette russe pour le Canada. Les raisons de le réformer sont très sérieuses.

Le mode de scrutin préférentiel modérément proportionnel qui a été présenté ici est constitué de plusieurs éléments qui pourraient être adoptés séparément. On pourrait adopter le vote préférentiel seul, dans le cadre uninominal actuel. Ce serait une réforme très simple, qui ferait disparaître les risques résultant de la conjonction du scrutin majoritaire et du multipartisme.

On pourrait aussi adopter la représentation proportionnelle modérée seule, avec des circonscriptions à trois sièges, mais sans vote préférentiel. Toutes les provinces seraient alors représentées par des élus appartenant à au moins deux partis. On diminuerait ainsi l'incitation au localisme, mais on rendrait un peu moins probables les majorités gouvernementales.

La combinaison de ces deux éléments, circonscriptions à trois sièges et vote préférentiel, selon la formule proposée, aurait les avantages des deux formules précédentes, tout en rendant sans objet la critique principale qui peut être faite à la représentation proportionnelle, celle de favoriser l'instabilité gouvernementale. Avec ce système, on obtiendrait une influence des électeurs sur le choix des élus plus réelle et des gouvernements plus stables qu'avec le scrutin majoritaire uninominal.

**Jean-Pierre Derriennic** est professeur de science politique à l'Université Laval.

by Pierre Lortie

# A MINIMALIST ELECTORAL REFORM AGENDA

*La représentation proportionnelle offrirait sans doute certains avantages, mais ceux-ci ne justifieraient en aucune façon les bouleversements qui suivraient une transformation aussi profonde du système électoral. Les partisans de la réforme oublient souvent de mentionner de nombreux aspects positifs du système actuel. Il reste qu'on peut apporter certaines améliorations à ce dernier et l'auteur esquisse un programme de réformes « minimalistes ».*

It is generally accepted that France, the United Kingdom, Germany, the United States and Canada are genuine democracies. Yet the frameworks that define their electoral processes as well as many of the administrative rules that govern their elections differ considerably.

Similarly, in Canada, there exist wide and substantial differences in electoral rules and practices between provinces and those which apply at the federal level. For instance, election law in Quebec regulates the amount and source of financial contributions to candidates and political parties and the size of campaign expenses. Canada's election law regulates only the latter as it pertains to candidates and political parties, while Alberta has no effective legislative provisions to that effect. In Quebec, the consensus is that these provisions form the cornerstone of a fair electoral regime; whereas in Alberta the view is that such measures are needlessly intrusive if not inimical to a competitive electoral process. Despite those significant differences, no one suggests that some provinces are "more democratic" than others; indeed, the legitimacy of provincial elections is not questioned.