

Jean-Pierre Derriennic

**UN MEILLEUR  
SYSTÈME  
ÉLECTORAL  
POUR LE CANADA**





# Un meilleur système électoral pour le Canada

## **Démocratie et institutions parlementaires**

La collection *Démocratie et institutions parlementaires* vise à rendre accessibles à un plus grand public des ouvrages de qualité portant sur les institutions et la vie politiques.

Cette collection est dirigée par Louis Massicotte.

### **Dans la même collection**

Éric Montigny et François Gélinau (dir.), *Parlementarisme et francophonie*, 2013.

Paul Terrien, *Les grands discours de l'histoire du Québec*, 2012.

Eugénie Brouillet et Louis Massicotte, *Comment changer une constitution? Les nouveaux processus constitutants*, 2011.

Louis Massicotte, *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*, 2009.

JEAN-PIERRE DERRIENNIC

# Un meilleur système électoral pour le Canada



**Presses de  
l'Université Laval**

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année du Conseil des Arts du Canada et de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise de son Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Funded by the Government of Canada  
Financé par le gouvernement du Canada

| **Canada**

Mise en pages : Diane Trottier

Maquette de couverture : Laurie Patry

ISBN 978-2-7637-3081-3

PDF 9782763730820

© Les Presses de l'Université Laval 2016

Dépôt légal 1<sup>er</sup> trimestre 2016

LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL

[www.pulaval.com](http://www.pulaval.com)

Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.

# Table des matières

Introduction . . . . .	1
1 – Pourquoi changer notre système électoral? Les défauts du mode de scrutin actuel . . . . .	5
2 – Le vote préférentiel : une réforme facile à mettre en œuvre et utile . . . . .	17
3 – Les diverses formes de représentation proportionnelle . .	29
4 – Le système mixte : une réforme difficile à mettre en œuvre et peu utile . . . . .	43
5 – La représentation proportionnelle modérée : une réforme très utile, pas trop difficile à mettre en œuvre . .	53
6 – Comment conduire la réforme et éviter qu'elle échoue . .	65





# Introduction

Le Parti libéral du Canada a pris l'engagement de faire une réforme de notre système électoral pour que l'élection remportée par lui en 2015 soit la dernière à utiliser le mode de scrutin pluralitaire, souvent appelé « uninominal majoritaire à un tour ». Il propose de faire étudier par un comité parlementaire formé de membres de tous les partis quatre innovations possibles, le vote préférentiel, la représentation proportionnelle, le vote obligatoire et le vote en ligne. Et il promet de soumettre au Parlement dans les 18 mois le projet législatif élaboré par ce comité.

C'est une excellente nouvelle. Comme je le montrerai dans le premier chapitre, le mode de scrutin que nous utilisons a de très gros défauts. Certains sont bien connus et ont été dénoncés depuis longtemps. D'autres passent inaperçus, parce que nous y sommes trop habitués. Ce système électoral nuit gravement à l'égalité entre les citoyens du Canada et limite la possibilité pour eux d'exercer une influence effective sur la façon dont ils sont gouvernés. Une réforme électorale ne résoudrait évidemment pas tous les problèmes de notre pays, mais, à condition d'être bien conçue, elle pourrait améliorer nettement nos institutions. Nous pourrions élire des députés qui nous représenteraient mieux et

seraient obligés de tenir davantage compte des opinions et des préoccupations de tous les Canadiens.

Les réformes électorales qui ont été promises et n'ont pas été réalisées sont très nombreuses dans l'histoire du Canada et de plusieurs autres pays. Ces réformes sont souvent difficiles à faire adopter pour des raisons qu'il est facile de comprendre.

Ce sont les députés élus avec les anciennes règles qui ont le pouvoir d'adopter les règles nouvelles. Je suis persuadé que les dirigeants libéraux ont réfléchi sérieusement avant de faire cette promesse de réforme, et nous n'avons aucune raison de mettre en doute leur sincérité. Mais le système électoral qu'ils veulent changer vient de leur offrir une très belle victoire, puisqu'avec 39,5 % des suffrages exprimés ils ont obtenu 54 % des élus (184 élus sur 338). S'ils font de nouvelles règles, celles-ci auront évidemment une incidence sur les chances de réélection des députés et rendront très improbable celle de certains d'entre eux. Ces derniers seront nombreux dans le parti qui vient de gagner les élections, puisqu'ils sont ceux pour qui les anciennes règles ont été les plus favorables, peut-être pas lors de toutes les élections précédentes, mais certainement cette fois-ci. Même si la réforme proposée est souhaitable pour la démocratie canadienne dans son ensemble et pour les chances de leur propre parti, ils sauront qu'elle risque d'avoir un effet très négatif pour leur avenir politique personnel. De manière plus ou moins discrète, ils chercheront soit à empêcher la réforme, soit à l'orienter dans une direction moins dangereuse pour eux-mêmes. Leurs objections et leurs contrepropositions seront très diverses. C'est pourquoi tant de débats sur des projets de réforme électorale s'égareront dans des pinaillages techniques et n'aboutissent à aucune décision.

Une réforme électorale est donc toujours une opération difficile comportant un risque élevé d'échec. Pour qu'elle ait des chances de réussir, il faudra que les citoyens surveillent les députés et fassent éventuellement pression sur eux. Certains

politiciens et commentateurs de la politique nous disent souvent que la question des systèmes électoraux n'intéresse pas les citoyens et qu'elle est trop compliquée pour qu'ils puissent la comprendre.

C'est, au contraire, une question qui nous concerne au plus haut point, puisque les élections sont le principal instrument à notre disposition pour exercer une influence sur la façon dont nous sommes gouvernés. Toutes les propositions de réforme qui seront faites seront automatiquement accusées par leurs adversaires de viser à avantager un parti ou un autre. C'est inévitable, mais nous ne devons pas accorder trop d'importance aux arguments de ce type. Je ne cherche pas moi-même à dissimuler mes préférences politiques, qui seront, je pense, assez évidentes pour mes lecteurs. Ce n'est pas sur ce terrain que se situent mes arguments. Nous devons évaluer les différentes propositions de réforme non du point de vue de leurs avantages ou inconvénients pour tel parti, mais en considérant leurs conséquences pour le bon fonctionnement de nos institutions et pour notre capacité d'influencer ceux qui nous gouvernent, afin qu'ils soient incités à tenir compte des opinions et des besoins de nous tous.

Et nous ne devons pas nous laisser intimider par la prétendue complexité des systèmes électoraux. Si on évite de se perdre dans les détails pour s'en tenir aux enjeux les plus importants, les raisonnements qu'il faut faire pour comprendre le fonctionnement des différents modes de scrutin sont du niveau de complexité des problèmes d'arithmétique que savent résoudre beaucoup d'enfants à la fin de l'école primaire. Les conséquences politiques des différents systèmes comportent plus d'incertitudes, parce que les contextes sociaux et politiques varient selon les pays et selon les époques. Mais ces incertitudes sont beaucoup moins grandes que celles des conséquences possibles d'une réforme de la fiscalité ou du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces. Sur ces dernières questions,

politiciens et éditorialistes débattent en public et affirment avec beaucoup d'assurance qu'ils connaissent les bonnes réponses. Ils ne nous disent pas, comme dans le cas des modes de scrutin, qu'elles sont trop compliquées pour que nous puissions les comprendre.

Je vais expliquer à mes lecteurs ce qu'il faut savoir pour porter un jugement éclairé sur les différentes propositions de réforme électorale qui seront débattues dans les mois qui viennent. Il me faudra pour cela moins d'une centaine de pages, qui vous prendront environ deux heures de lecture attentive. Vous verrez que ce n'est pas très compliqué et que vous êtes tout à fait capables de comprendre.

# 1

## Pourquoi changer notre système électoral ?

### Les défauts du mode de scrutin actuel

Le résultat d'une élection ne dépend pas seulement du nombre d'électeurs qui votent pour tel ou tel candidat, il dépend aussi de la formule qu'on utilise pour traduire un nombre de votes en nombre d'élus, c'est ce qu'on appelle un « mode de scrutin ». Celui que nous utilisons au Canada pour élire la Chambre des communes est uninominal et pluralitaire. « Uninominal » signifie que le territoire du pays est divisé en autant de circonscriptions qu'il y a de députés à élire, et que chaque circonscription élit un seul député. « Pluralitaire » signifie que le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix est élu. En français on parle souvent d'un système « uninominal majoritaire à un tour », parce qu'il existe en France un mode de scrutin uninominal à deux tours, qui oblige presque tous les électeurs à voter deux fois, à une ou deux semaines d'intervalle. Au Canada nous votons en une seule fois, notre mode de scrutin est donc « à un tour ». Mais il n'est pas vraiment « majoritaire », puisqu'il n'est pas nécessaire d'avoir

plus de la moitié<sup>1</sup> des voix pour être élu, il suffit d'avoir plus de voix que n'importe quel autre candidat, ce qu'on appelle parfois une « majorité relative », ou une « pluralité ».

Le mode de scrutin uninominal pluralitaire a une histoire glorieuse puisqu'il a contribué à la genèse du régime parlementaire en Angleterre et dans quelques autres pays, dont le nôtre. Le Canada est un des pays gouvernés depuis le plus longtemps par des assemblées élues. L'ancienneté de nos institutions parlementaires a eu au cours du temps de nombreux avantages, mais elle a aussi des inconvénients qu'il est utile de connaître et qui méritent aujourd'hui d'être corrigés. La plume d'oie utilisée pour écrire a été pendant des siècles un des outils les plus importants de notre civilisation. Ce n'est pas une raison pour refuser aujourd'hui d'écrire avec un crayon à bille ou un clavier d'ordinateur.

Le principal mérite du mode de scrutin pluralitaire est de favoriser la formation de majorités cohérentes au sein des assemblées. C'est l'argument le plus fréquent de ses défenseurs, et aussi le plus fort. La fonction des élections n'est pas seulement de représenter aussi fidèlement que possible la diversité des opinions qui existent dans une population, elle est aussi de produire des décisions pour adopter des lois et former des gouvernements. Le mode de scrutin pluralitaire favorise la formation de majorités parlementaires parce qu'il amplifie les gains du parti qui arrive en

---

1. La définition correcte de la majorité est « plus de la moitié » des votes, et non « cinquante pour cent plus un », comme on le répète tout le temps sans réfléchir. En effet « cinquante pour cent plus deux » ou « cinquante pour cent plus n'importe quel nombre » c'est encore la majorité, et même « cinquante pour cent plus un demi », quand le total de ceux qui votent est un nombre impair: quand, par exemple, 213 personnes votent, la majorité commence à 107 et non à 107,5 qui est « cinquante pour cent plus un » de 213. « Plus de la moitié » est donc une définition de la majorité à la fois plus simple et plus exacte que « cinquante pour cent plus un ».

Il n'est pas indispensable de lire les notes de bas de page, mais elles sont souvent utiles.

tête. Il réduit ceux des autres partis, et le fait d'autant plus sévèrement que ceux-ci ont obtenu moins de votes populaires.

Dans certains pays à certaines époques, notamment en Grande-Bretagne pendant longtemps, le scrutin pluralitaire a produit une situation où seulement deux partis politiques parvenaient à faire élire des députés, ce qu'on appelle le « bipartisme ». Si les opinions de presque tous les citoyens arrivent assez bien à se reconnaître dans les programmes de l'un ou l'autre des deux partis, le bipartisme permet un fonctionnement convenable de la démocratie. Les majorités parlementaires sont cohérentes et durables entre deux élections. Les électeurs savent à l'avance quel type de gouvernement sera formé en cas de victoire du parti pour lequel ils votent. Quand les citoyens sont mécontents d'un gouvernement, ils ont un moyen simple pour le renverser : voter pour l'autre parti.

C'est en situation de bipartisme que le scrutin pluralitaire fonctionne de la façon la plus acceptable, mais, même dans ce cas, il a des inconvénients. Il peut créer un sentiment de frustration chez beaucoup de citoyens, qui se sentent ignorés par ceux pour qui ils ont voté. En effet, s'il n'y a que deux partis, les électeurs modérés, ceux qui sont le moins à gauche d'un parti de gauche et le moins à droite d'un parti de droite, sont ceux qui décident les résultats des élections. S'ils sont mécontents du parti pour lequel ils ont l'habitude de voter, ils peuvent assez facilement voter pour l'autre parti. Mais, pour les citoyens idéologiquement les plus convaincus, ceux qui sont à gauche du parti de gauche ou à droite du parti de droite, il est beaucoup plus difficile de se résigner à voter pour le parti le plus éloigné de leurs convictions. Ils deviennent donc des électeurs captifs, dont les préoccupations peuvent être ignorées par les dirigeants du parti pour lequel ils votent. Ils risquent de se réfugier dans l'abstention ou de se lancer dans des formes d'opposition extraparlimentaires ou illégales.

Si ces citoyens insatisfaits décident de fonder un nouveau parti politique, l'effet le plus immédiat en sera de favoriser la victoire du parti qu'ils détestent le plus. C'est ce qui est arrivé au Canada quand ceux qui trouvaient le Parti progressiste-conservateur trop modéré ont fondé le Parti réformiste, dont l'existence a provoqué aux élections de 1993 la quasi-disparition des élus conservateurs et une victoire facile des libéraux. Le scrutin pluralitaire et le bipartisme peuvent donc être assez favorables à un fonctionnement efficace de la démocratie parlementaire. Mais ils comportent toujours le risque de produire un blocage de l'évolution politique d'un pays, en permettant aux gouvernants d'ignorer les préoccupations de beaucoup de ceux qui les ont élus, et en entravant l'émergence de nouveaux partis capables de représenter mieux que les deux partis dominants des secteurs importants de la population.

Au Canada, il y a habituellement trois, quatre ou cinq partis capables de faire élire des candidats. Nous ne sommes donc pas en situation de bipartisme, et le mode de scrutin pluralitaire a pour nous des effets beaucoup plus nocifs. Ceux-ci peuvent être mis en évidence en analysant rapidement les résultats de la dernière élection et de quelques élections précédentes.

S'il y a plus de deux partis importants, le mode de scrutin pluralitaire devient une machine à fabriquer des majorités de députés à partir de minorités d'électeurs. L'élection du 19 octobre 2015 a donné au Parti libéral 54 % des élus, ce qui lui permet d'exercer 100 % du pouvoir de décision appartenant à la Chambre des communes. Ce parti a obtenu 39,5 % des votes de la population, mais beaucoup de ces votes sont allés à des candidats libéraux qui ont été battus. Par conséquent, il y a sans doute 39,5 % des Canadiens qui sont assez satisfaits de la victoire du Parti libéral, mais ceux qui ont voté pour l'un des 184 députés libéraux sont seulement 26,1 % des électeurs. Si on tient compte du taux d'abstention, qui a été de 31,5 %, les députés libéraux



qui vont exercer 100 % du pouvoir législatif et appuyer un gouvernement qui va exercer 100 % du pouvoir exécutif, ont été élus par 17,9 % des citoyens canadiens en âge de voter<sup>2</sup>.

L'ensemble des députés, opposition comprise, ont été élus par moins de la moitié des citoyens qui ont voté. En effet, si on additionne les voix obtenues par tous les candidats élus le 19 octobre 2015 on arrive à seulement 47,6 % du total des votes valides dans tout le Canada. Par conséquent 52,4 % des votes valides ont été des votes perdus, qui n'ont élu personne. Les électeurs qui ont voté pour un candidat arrivé en deuxième position peuvent penser que leur vote n'a pas été complètement inutile, puisqu'ils ont fait ce qu'ils pouvaient faire de mieux pour empêcher l'élection d'un candidat qu'ils n'aimaient pas. Mais il y a des votes qui peuvent être considérés comme purement et simplement gaspillés, ceux qui ont été donnés à des candidats qui ne sont arrivés ni en première ni en deuxième position, et ils représentent 23,2 % du total des votes valides.

Il est clair qu'il y a là un problème très sérieux. Le cynisme de beaucoup de nos concitoyens envers les institutions démocratiques et l'abstention électorale qui en découle ont de nombreuses causes que je ne vais pas développer ici. Mais il est certain que l'insatisfaction envers les élections est une de ces causes. Beaucoup d'entre nous ont l'impression que leur vote ne sert à rien, que personne ne les représente à la Chambre des communes, que les politiciens peuvent arriver au pouvoir en s'appuyant sur des minorités et l'exercer sans tenir compte des préoccupations d'une grande part de la population. Cette impression, elle correspond dans une large mesure à la réalité et à leur expérience d'électeurs

---

2. Si vous vérifiez ces chiffres qui ont été calculés à partir des données publiées dans le site d'Élections Canada, vous pourrez trouver des différences avec ceux que j'indique ici, parce que j'ai pu faire des petites erreurs en transcrivant des colonnes de chiffres pour les additionner et parce que les données d'Élections Canada ont pu être mises à jour depuis le moment où je les ai consultées.

désabusés. Pour corriger cette impression et lutter contre ce cynisme, il faudrait faire en sorte que tous les votes comptent<sup>3</sup>.

L'élection de 2015 a donné au Parti libéral une majorité parlementaire solide dont la base populaire est, comme nous venons de le voir, très étriquée. Cela ne provoquera pas de révolte, parce que nous sommes habitués à ce système électoral très imparfait et parce que, cette fois-ci, le vainqueur est très probablement un gagnant de Condorcet<sup>4</sup>. Cette notion est importante pour déterminer si le résultat d'une élection semblera acceptable même à ceux qui n'ont pas voté pour le vainqueur. Dans une élection entre plus de deux candidats, le gagnant de Condorcet est celui qui aurait gagné contre tous les autres si au lieu d'organiser une élection unique on avait tenu plusieurs élections successives opposant les candidats deux à deux. Il est facile de faire cette expérience mentale avec l'élection de 2015, et elle montre clairement que, même si le Parti libéral n'a pas remporté la majorité des votes contre ses quatre adversaires ensemble, il aurait gagné contre chacun des quatre séparément. Ça n'a pas toujours été le cas, notamment lors des trois précédentes élections fédérales : imaginons des élections qui auraient été organisées dans tout le Canada et auraient opposé Stephen Harper à Paul Martin en 2006, à Stéphane Dion en 2008 et à Jack Layton en 2011 ; le chef conservateur aurait probablement été battu à chaque fois. Il n'a pu gagner que grâce à la division de ses adversaires. Et c'est sans doute une des causes de la vivacité du sentiment anti-conservateur qui s'est manifesté en 2015 : le

---

3. Sur ce point, voir les deux livres de Henry Milner, qui m'a précédé dans la critique du système électoral canadien : *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Broadview Press, 1999, et *La compétence civique: Comment les citoyens informés contribuent au bon fonctionnement de la démocratie*, Les Presses de l'Université Laval, 2004.

4. Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, marquis de Condorcet (1743-1794), philosophe et mathématicien français, a été un des fondateurs de la réflexion sur les problèmes que pose la prise de décision par des votes.

gouvernement conservateur s'appuyait sur une minorité importante et convaincue de nos concitoyens, mais une majorité de Canadiens lui ont toujours été hostiles ; un gagnant de Condorcet n'est pas toujours celui qui a le plus de partisans convaincus, mais il est celui qui fait le moins de mécontents.

Il y a une autre raison de penser que les résultats de la dernière élection sont un peu plus acceptables que ceux de plusieurs élections précédentes. Le Parti libéral, arrivé en tête avec 39,5 % des votes populaires, obtient 54 % des élus ; le Parti conservateur avec 31,9 % des votes obtient 29 % des élus ; le Nouveau parti démocratique (NPD) avec 19,7 % des votes obtient 13 % des élus ; le Bloc québécois avec 4,7 % des votes obtient 3 % des élus ; et le Parti vert, avec 3,4 % des votes obtient 0,03 % des élus. Le rapport entre les nombres d'élus et les nombres de votes n'est pas du tout respecté, mais l'ordre entre les partis l'est : le premier en nombre de votes est premier en nombre d'élus, le deuxième est deuxième, le troisième est troisième, etc.

Ce n'est pas toujours le cas. Aux élections fédérales de 1979, les libéraux arrivent en tête en nombre de votes, 40,1 %, et obtiennent 40 % des élus, alors que les conservateurs, avec 35,9 % des votes, ont 48 % des élus et forment le gouvernement. Les défenseurs du mode de scrutin uninominal pluralitaire affirment que le fait que celui-ci amplifie habituellement les gains du parti qui obtient le plus de votes n'est pas un défaut mais une qualité, parce qu'il favorise la formation de majorités parlementaires stables. C'est un argument sérieux. Mais rien ne justifie que cet avantage revienne parfois non à celui qui a gagné l'élection dans la population, mais à celui qui a perdu et est transformé artificiellement en vainqueur.

Les élections fédérales de 1993 sont un autre exemple des effets bizarres de notre mode de scrutin. Les libéraux arrivent en tête avec 41,24 % des votes et 177 élus ; le Parti réformiste arrive en deuxième position pour les votes, 18,69 %, et en troisième

position pour le nombre d'élus, 52; le Parti conservateur est troisième en votes, 16,4%, et cinquième en nombre d'élus, 2; le Bloc québécois, quatrième en nombre de votes, 13,52%, est deuxième en nombre d'élus, 54, et devient l'opposition officielle; enfin le NPD, cinquième en nombre de votes, 6,88%, est quatrième en nombre d'élus, 9.

Ce résultat déroutant est la conséquence d'une caractéristique fondamentale du mode de scrutin uninominal pluralitaire: les résultats qu'il produit ne dépendent pas seulement du nombre de ceux qui ont telle ou telle opinion, ce qui est normal lors d'une élection, mais aussi du lieu où ils habitent, ce qui est complètement arbitraire. La même opinion a beaucoup d'influence politique ou en a très peu selon la répartition dans l'espace de ceux qui y adhèrent. En 1993, le Bloc québécois est avantagé par le fait que son électorat est concentré au Québec. Concentré dans les provinces de l'Ouest, mais moins que le Bloc, le Parti réformiste est nettement désavantagé par rapport à celui-ci, mais très avantagé par rapport au Parti conservateur, dont l'électorat est réparti sur l'ensemble du territoire. À un moment où l'unité du Canada était gravement mise en question, nous étions affligés d'un mode de scrutin qui désavantageait gravement un des partis vraiment nationaux, et avantagait deux partis qui contribuaient tous les deux à aggraver les conflits entre les différentes régions du pays.

Le mode de scrutin pluralitaire amplifie habituellement la représentation du parti qui a le plus de votes dans l'ensemble du pays et réduit celle des partis qui en ont moins. Il a le même effet dans chacune des régions, ce qui crée l'apparence que les oppositions entre elles sont beaucoup plus graves qu'elles ne le sont en réalité. L'inquiétude pour l'unité du pays est moins présente aujourd'hui qu'en 1993, mais l'exagération des oppositions entre régions existe toujours. Aux élections de 2015, le Parti conservateur n'a aucun élu dans les quatre provinces de l'Atlantique,

malgré 19 % des votes; en Alberta le Parti libéral et le NPD obtiennent ensemble 36 % des votes, et seulement 14 % des élus.

On observe là un des effets les plus négatifs de notre système électoral pour le Canada, où le peuplement et les conditions naturelles, les ressources et le climat, sont très divers. Les occasions de divergences d'intérêts sont donc très nombreuses entre ses différentes régions, et il est imprudent de garder un mode de scrutin qui amplifie les antagonismes entre elles ou en exagère la perception. C'est peut-être l'argument le plus fort en faveur d'une réforme de notre système électoral, et il est connu depuis longtemps. Le professeur Alan Cairns l'exposait en 1968 dans un article célèbre, et la Commission Pépin-Robarts le rappelait en 1979<sup>5</sup>.

Tous ces effets étonnants et difficilement justifiables du mode de scrutin uninominal pluralitaire résultent des inégalités qu'il crée entre les électeurs selon leur répartition sur le territoire. La plus connue est celle qui résulte des différences de peuplement entre les circonscriptions. En 2015, dans celle de Charlottetown, il y avait 27 891 électeurs inscrits sur les listes électorales, et 96 290 dans celle de Brantford-Brant en Ontario. Ceux qui ont voté ont été 63 272 dans la circonscription ontarienne, et 21 165 dans celle de l'Île-du-Prince-Édouard. Chaque électeur de la circonscription la moins peuplée a donc pesé dans le résultat de l'élection presque trois fois plus que chaque électeur de la circonscription la plus peuplée.

Une autre inégalité entre concitoyens selon le lieu où ils habitent est moins connue mais beaucoup plus importante que la précédente. Elle résulte des différences dans la répartition territoriale des opinions. Les élections sont disputées très

---

5. Alan C. Cairns, «The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965», *Revue canadienne de science politique*, mars 1968. La Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver: Observations et recommandations*, 1979, page 112.

âprement dans certaines circonscriptions et ont des résultats connus à l'avance dans d'autres circonscriptions. Par exemple, en 2015, dans celle de Pierre-Boucher-Les Patriotes-Verchères, l'écart a été de 213 votes entre le candidat bloquiste élu et le candidat libéral arrivé deuxième. Dans Lac-Saint-Louis, le candidat libéral a été élu avec 29 108 votes de plus que son adversaire principal conservateur. Cela signifie que l'influence de chaque électeur sur le résultat était 136 fois plus grande dans la première circonscription que dans la deuxième<sup>6</sup>. Les citoyens sont égaux en droit, mais ils ne le sont pas du tout en influence politique quand ils votent.

Les dirigeants des partis politiques et leurs conseillers stratégiques connaissent évidemment ces inégalités entre les électeurs. Ils savent que certaines circonscriptions sont gagnées ou perdues d'avance pour leur parti. Il est plus avantageux de se préoccuper en priorité des circonscriptions les plus disputées, celles où on peut gagner en s'efforçant de convaincre d'assez petits nombres d'électeurs. Ils en tiennent compte pour déterminer leurs stratégies électorales, et aussi sans doute, ce qui est plus

---

6. Explication technique dont la lecture n'est pas indispensable. Dans Lac-Saint-Louis, les électeurs qui ont voté pour les deux candidats arrivés en tête ont eu chacun sur le résultat une influence égale à 1 divisé par 14 555 (29108 divisé par 2, plus 1), puisqu'il aurait fallu que ce nombre d'électeurs libéraux votent pour l'autre candidat pour que celui-ci soit élu. Et chaque électeur conservateur a eu une influence égale à celle de chaque électeur libéral, puisqu'il avait lui aussi la possibilité de voter autrement, ce qui aurait annulé l'effet de chaque changement de vote d'un électeur libéral. Quant aux 11 490 électeurs qui ont voté pour les trois autres candidats, leur pouvoir d'influencer le résultat était nul, puisqu'ils étaient trop peu nombreux pour combler l'écart entre les deux premiers. Dans l'autre circonscription, l'influence de chaque électeur est de 1 divisé par 107 (213 divisé par deux plus 0,5 – voir note 1, page 6), puisqu'il aurait suffi que 107 électeurs bloquistes changent de camp pour que le candidat libéral soit élu, et 107 électeurs libéraux avaient réciproquement le pouvoir d'annuler ce changement. Chacun des 25 619 électeurs qui ont voté pour les trois autres candidats avaient chacun la moitié du pouvoir des électeurs des deux premiers, puisque n'importe quel ensemble de 214 d'entre eux avait le pouvoir théorique de changer le résultat en votant pour le libéral, ou d'empêcher ce changement en votant pour le bloquiste.

regrettable, pour déterminer certaines décisions et certaines dépenses publiques quand ils sont au pouvoir.

Il est inévitable et normal qu'un certain savoir-faire stratégique fasse partie de la compétence d'un homme ou d'une femme politiques. Mais il n'est pas souhaitable que les règles électorales donnent trop de marge de manœuvre à ce type d'habileté. Notre intérêt comme citoyens est d'être gouvernés par des personnes sélectionnées sur leur compétence pour définir et mettre en œuvre des politiques qui servent les intérêts du plus grand nombre, et non pas sur leur habileté à nous manipuler. Le mode de scrutin uninominal pluralitaire par lequel nous sélectionnons nos gouvernants offre un terrain de jeu idéal à des politiciens habiles et manipulateurs.

Aux stratégies des partis répondent souvent celles des électeurs. S'il n'y a que deux candidats qui peuvent l'emporter dans une circonscription, le vote sincère est toujours le plus efficace. L'électeur vote pour celui qu'il préfère. Si c'est l'autre qui gagne, il ne pouvait rien faire d'autre pour l'en empêcher. Avec trois ou quatre partis capables de gagner, la décision devient plus difficile. Les électeurs sont alors parfois conduits à utiliser ce qu'on appelle un « vote stratégique », appelé aussi « vote tactique » ou « vote utile » : voter non pas pour le candidat qu'on préfère, mais pour celui qui semble avoir le plus de chances de gagner contre celui qu'on déteste le plus.

Nous en avons eu un exemple lors de la dernière élection. Pour beaucoup de Canadiens, dont j'ai fait partie, la préoccupation dominante était de mettre fin au gouvernement conservateur. Qu'il soit remplacé par un gouvernement libéral, un gouvernement NPD ou une coalition de ces deux partis avait moins d'importance à nos yeux. Il fallait donc essayer de savoir qui était le mieux placé pour battre le Parti conservateur, non pas dans l'ensemble du pays, mais dans la circonscription où chacun votait. Il est probable que c'est ce type de raisonnement qui

explique une part importante de la montée des intentions de vote en faveur des libéraux dans les derniers jours de la campagne.

Le vote stratégique n'est pas immoral, et il est normal que des électeurs rationnels y aient recours pour éviter que leur vote soit gaspillé. Mais il vaudrait mieux qu'ils n'aient pas à le faire. Les informations à partir desquelles on décide de voter stratégiquement sont parfois difficilement accessibles et toujours incertaines. Elles ouvrent la porte à bien des manipulations par des rumeurs ou l'annonce de résultats de sondages soigneusement sélectionnés. Le vote stratégique est une riposte des citoyens aux manipulations des politiciens, mais il accroît souvent la capacité de manipulation de ces derniers. On ne peut pas l'interdire et il ne faut pas essayer de le faire puisque le vote doit être libre, mais il serait très avantageux pour nous, comme citoyens, qu'il soit rendu inutile. Pour cela il faut adopter un mode de scrutin réduisant ou supprimant complètement le risque qu'un vote soit gaspillé.

\* \* \*

En conclusion de ce chapitre, récapitulons les objectifs que devrait poursuivre une réforme de notre mode de scrutin. Elle devrait viser à conserver le principal et seul mérite du système actuel, la possibilité de former des majorités parlementaires cohérentes et durables. Ces majorités ne devraient plus être fabriquées artificiellement par le mode de scrutin, mais correspondre toujours à des majorités réelles dans la population. Une réforme devrait viser aussi à cesser d'exagérer les antagonismes entre les différentes régions du pays, à réduire les inégalités d'influence entre les citoyens selon le lieu où ils vivent, et à dispenser les électeurs d'avoir à émettre un vote stratégique.



# 2

## Le vote préférentiel : une réforme facile à mettre en œuvre et utile

Une partie des objectifs que nous venons d'identifier peuvent être atteints en utilisant une méthode simple: le vote préférentiel. À strictement parler, tout vote est préférentiel, puisqu'en votant on exprime toujours une préférence. Mais le vote pluralitaire décrit dans le chapitre précédent est à préférence unique pour l'électeur. Il existe aussi des modes de scrutin à préférences multiples, et c'est dans leur cas que, pour faire bref, on utilise l'expression «vote préférentiel», et parfois aussi «vote alternatif» ou «vote transférable». La même expression, «vote préférentiel» est souvent utilisée pour désigner autre chose: la possibilité pour l'électeur, quand il a le choix entre des listes, d'indiquer une préférence pour un des candidats figurant sur la liste pour laquelle il vote<sup>1</sup>. Ce n'est pas en ce sens que je l'utilise, mais pour désigner un mode de scrutin à préférences multiples, que ce soit entre des candidats individuels ou des listes de candidats.

---

1. C'est le seul sens de «vote préférentiel» dans mon édition de 1976 du *Petit Robert*. Dans le projet de réforme annoncé par le Parti libéral l'expression a évidemment un sens différent, celui de «vote à préférences multiples» («ranked ballots» en anglais), et c'est en ce sens que je l'utilise.

Quand il est appliqué dans des circonscriptions uninominales, le vote préférentiel fonctionne de la façon suivante. On permet aux électeurs d'indiquer un ordre de préférence entre les candidats. Le calcul du résultat se fait en plusieurs étapes. Si un candidat obtient plus de la moitié des premières préférences, il est déclaré élu. Si ça n'est le cas d'aucun candidat, on reprend les bulletins en faveur de celui qui a obtenu le moins de premières préférences et on les répartit entre les autres candidats selon les deuxièmes préférences indiquées sur chaque bulletin. Si personne n'atteint la majorité, on refait la même opération avec les candidats qui se retrouvent successivement en dernière position, et leurs bulletins sont répartis entre les autres candidats selon les deuxièmes préférences ou les préférences suivantes. L'opération s'arrête quand un candidat atteint la majorité et est déclaré élu.

Ce serait une réforme facile à mettre en œuvre rapidement, parce que les circonscriptions électorales pourraient rester les mêmes qu'aujourd'hui. Toutes les autres mesures de réforme qui seront discutées dans les prochains chapitres obligent à refaire entièrement les limites des circonscriptions, ou à augmenter le nombre des députés à la Chambre des communes, ou à faire les deux. Cela prendra du temps et suscitera beaucoup de contestations. Il y aura sûrement des oppositions à l'adoption du vote uninominal préférentiel, mais si la décision en est prise, elle pourra être appliquée rapidement et à un coût minimal. Il ne sera pas nécessaire non plus de changer la forme des bulletins de vote, mais il faudra expliquer aux citoyens la nouvelle façon de les utiliser et de calculer les résultats.

Un scrutin préférentiel complique un peu et ralentit beaucoup le processus de dépouillement du vote, puisque les bulletins qui doivent être repris et répartis de nouveau dans chaque bureau de vote sont ceux du candidat qui est en dernière position dans la circonscription et non dans le bureau de vote. Il faut donc dans chaque circonscription un centre chargé de réunir

et d'additionner les résultats à mesure que le dépouillement progresse, en échangeant des messages avec chaque bureau de vote. Cela aurait au Canada un avantage mineur: retarder l'annonce des résultats dans l'Est pour ne pas nuire à l'élection dans l'Ouest, sans avoir à fermer les bureaux de vote très tard ici et très tôt là, en heure locale, comme on le fit en 2015. Nous devons changer nos habitudes de soirée d'élection et attendre le lendemain pour connaître les résultats.

En revanche, l'opération de voter reste extrêmement simple pour les électeurs. S'il n'y a pas plus de cinq ou six candidats, comme c'est le cas dans la plupart des circonscriptions au Canada, inscrire des numéros de 1 à 5 ou 6 en face des noms des candidats est à peine plus compliqué que de faire une marque unique. En Australie, où existe un mode de scrutin préférentiel, on compte comme nuls les bulletins qui ne sont pas remplis entièrement. C'est presque certainement une règle inutile; il n'y aurait aucun inconvénient à considérer comme valides les bulletins de vote remplis de manière incomplète<sup>2</sup>. Ainsi, les électeurs qui préfèrent voter pour un seul candidat comme ils l'ont toujours fait pourront continuer à le faire. Leur vote sera compté comme une première préférence, mais leur bulletin ne pourra pas être transféré vers d'autres candidats. Ces électeurs auront renoncé à exercer une partie de leur droit de vote, comme, avec le scrutin pluralitaire, ceux qui votent blanc y renoncent en totalité.

La réputation de complexité du vote préférentiel n'est pas fondée. Le dépouillement des résultats est un peu plus complexe

---

2. Objection prévisible: comment empêcher que quelqu'un, à l'ouverture des boîtes de scrutin, rajoute des numéros aux emplacements restés vides sur un bulletin, pour favoriser tel ou tel parti? Cette possibilité existe déjà avec le vote pluralitaire, où un bulletin peut être annulé en y rajoutant une deuxième marque. Cela arrive sans doute très peu, parce que les personnes qui procèdent au dépouillement se surveillent entre elles et sont presque toutes honnêtes.

qu'avec le scrutin pluralitaire, et les personnes qui en sont chargées auront besoin de quelques heures de formation pour en comprendre le mécanisme. Pour les électeurs, l'action de voter est presque aussi simple. Et la décision politique devient pour eux beaucoup plus facile, parce que le vote préférentiel diminue beaucoup la nécessité ou la tentation du vote stratégique avec les incertitudes qu'il comporte. L'ordre dans lequel se fait le transfert des votes au cours du dépouillement peut encore modifier le résultat final, et un électeur très sophistiqué pourra tenter d'imaginer quelles seront les deuxièmes ou troisièmes préférences des autres électeurs et en tenir compte pour déterminer l'ordre de préférence qu'il inscrira sur son bulletin. Ce type de spéculation est plus incertain et moins utile qu'avec un vote à choix unique. Avec un scrutin préférentiel, le vote sincère est presque toujours le plus efficace: placer en premier le candidat que l'on préfère, même s'il a très peu de chances d'être élu, et en dernier celui dont on veut empêcher l'élection, c'est presque toujours le meilleur moyen pour tenter d'atteindre le résultat recherché.

Avec ce mode de scrutin, si tous les électeurs remplissent entièrement leur bulletin, il n'y a plus de votes gaspillés puisque tous les votes qui auraient pu changer le résultat finissent par être attribués soit au candidat qui est élu soit à son rival ou ses rivaux les plus capables de gagner contre lui. Les élus ne seront pas toujours les candidats qui ont obtenu le plus de premières préférences, mais ils obtiendront toujours, à la fin du processus de transfert de votes, une majorité des votes valides exprimés dans leur circonscription. Un parti pourra encore avoir une majorité parlementaire sans avoir obtenu la majorité des votes populaires, mais ce sera plus difficile qu'avec un scrutin pluralitaire. Et les membres de la Chambre des communes seront élus par plus de la moitié des électeurs qui ont voté. Nous avons vu au chapitre 1 que ce n'est pas le cas après les élections de 2015, et ça ne l'a très probablement pas été après beaucoup d'autres élections. On diminuerait ainsi de façon importante la frustration des citoyens

qui pensent que leur vote ne sert à rien et que personne ne les représente à la Chambre des communes.

En faisant disparaître la crainte de beaucoup d'électeurs de gaspiller leur vote, le mode de scrutin préférentiel rendrait beaucoup moins difficile l'existence des petits partis, ceux qui n'obtiennent jamais ou presque jamais assez de votes pour faire élire un candidat. Certains petits partis sont des plaisanteries et le vote préférentiel ne changerait rien pour eux. Mais certains défendent des idées importantes, qui sont approuvées par un grand nombre de citoyens, et ils n'obtiennent pourtant que très peu de votes parce qu'ils n'ont presque nulle part la possibilité de gagner. C'est aujourd'hui le cas du Parti vert. Tous les citoyens pour qui la préoccupation de l'environnement est importante sont dissuadés de voter pour lui par la quasi-certitude que c'est un vote gaspillé. Avec un vote préférentiel, ils pourraient lui donner leur première préférence et donner la suivante à un parti ayant une chance de gagner. Un petit parti n'obtiendrait peut-être pas ainsi plus d'élus, mais il obtiendrait sûrement plus de votes, peut-être beaucoup plus. Les grands partis, sachant que certains de leurs députés ont été élus grâce aux transferts de votes venus d'électeurs qui ont donné leur première préférence à un autre parti, seraient incités à tenir compte des positions défendues par celui-ci, afin d'en bénéficier de nouveau à la prochaine élection.

Nous avons vu au chapitre 1 que le scrutin pluralitaire tend à bloquer l'évolution de la vie politique d'un pays en rendant difficile l'émergence de nouveaux partis capables de prendre en charge des questions négligées par les partis les plus forts. Le scrutin préférentiel ferait disparaître ce blocage. Il permettrait de connaître le soutien véritable dont bénéficie un nouveau parti dans la population, et n'entraverait pas la progression de ce soutien jusqu'à ce que ce parti soit capable d'avoir un grand nombre d'élus. Les grands partis ne souhaitent pas être exposés à une concurrence supplémentaire et sont, pour cette raison,

souvent opposés au scrutin préférentiel. Pour la même raison, les citoyens devraient souhaiter vivement son adoption.

Le scrutin majoritaire à deux tours qui existe en France est une forme coûteuse et partielle de scrutin uninominal préférentiel. Il est coûteux en argent et en temps parce qu'il nécessite l'organisation de deux élections à une ou deux semaines d'intervalle et oblige la plupart des électeurs à aller voter deux fois. Et il ne permet pas l'expression d'un ordre de préférence complet, mais de deux préférences seulement, par deux choix uniques successifs. Aux élections législatives, les candidats qui obtiennent la majorité au premier tour sont élus et il n'y a pas de deuxième tour. Dans la plupart des circonscriptions, un deuxième tour est organisé entre les candidats qui ont obtenu au moins 12,5 % des votes au premier tour ou sont arrivés en première ou en deuxième position. Il y a donc parfois trois candidats au deuxième tour, et le vainqueur n'est pas toujours élu avec une majorité. Aux élections présidentielles, seuls les deux candidats arrivés en tête au premier tour peuvent se présenter au second<sup>3</sup>. Avec le vote préférentiel, le vainqueur à l'issue du processus de dépouillement n'est pas nécessairement un des deux candidats qui ont eu le plus

---

3. Aux élections présidentielles de 2002, cette règle a eu un effet que beaucoup de Français ont trouvé désastreux. Au premier tour, le candidat de la droite modérée, Chirac, est arrivé en tête avec 19,88 % des voix, et le candidat de la gauche modérée, Jospin, avec 16,18 %, a été devancé par le candidat de la droite radicale, Le Pen, avec 16,86 %. Au deuxième tour, Chirac a gagné avec 82,21 % des voix contre 17,79 % à Le Pen. Avec un scrutin préférentiel, comme pour les élections présidentielles en Irlande, Jospin aurait certainement dépassé très vite Le Pen au cours du dépouillement, grâce aux deuxièmes préférences des 25 % d'électeurs qui ont voté au premier tour pour d'autres candidats de gauche. En fin de compte il aurait peut-être gagné contre Chirac, cela aurait dépendu des deuxièmes préférences des électeurs de Le Pen, dont il est difficile de faire la supposition. Si, comme pour les législatives, les candidats ayant plus de 12,5 % des votes au premier tour avaient pu se maintenir au deuxième, Jospin aurait sûrement gagné contre Chirac et Le Pen, mais sans atteindre la majorité absolue, qui n'est automatique que s'il n'y a que deux candidats. Entre la victoire de Chirac avec une majorité écrasante et sa défaite, la décision n'a pas été prise par le peuple, mais a dépendu des règles particulières du mode de scrutin, règles que nous aurions tort de vouloir imiter.

de premières préférences. L'élu a de meilleures chances d'être un gagnant de Condorcet, celui qui fait le moins de mécontents.

Les Français connaissent le vote à deux tours depuis le dix-neuvième siècle. Abandonné après la Deuxième guerre mondiale, il a été repris sous une forme un peu différente après 1958, alors qu'on savait à peine dans ce pays ce qu'est le vote préférentiel. Au Canada, rien ne justifierait l'adoption d'un scrutin majoritaire à deux tours, plus coûteux que le vote préférentiel et moins efficace pour exprimer fidèlement les préférences politiques des citoyens.

L'adoption du vote préférentiel uninominal serait un progrès important pour notre système électoral. Ce mode de scrutin ne diminuerait en rien les chances qu'un parti obtienne à lui seul une majorité parlementaire. Il diminuerait sans doute le risque qu'un parti gagne l'élection avec moins de votes populaires que son adversaire principal, parce que tous les députés seraient élus avec une majorité dans leur circonscription. Les citoyens pourraient voter de manière plus sincère, plus nuancée et plus intelligente, sans avoir à se préoccuper de ne pas gaspiller leur vote. Les électeurs qui ont voté pour un candidat qui a été battu et ne se sentent pas représentés seraient moins nombreux.

Avec un vote préférentiel, tous les votes peuvent compter, mais ils ne comptent pas également. Les inégalités subsisteraient entre les électeurs qui vivent dans les circonscriptions plus peuplées et moins peuplées. Celles qui résultent de la répartition spatiale des opinions, dont nous avons vu au chapitre 1 qu'elles sont parfois énormes, seraient un peu moins grandes mais ne disparaîtraient pas.

Le vote préférentiel aurait pour les différents partis des conséquences qui ne sont pas prévisibles avec certitude. On ne peut pas se contenter de prendre les nombres de votes obtenus par les partis en 2015 et décider quels transferts auraient été les

plus probables. Si on change le mode de scrutin, la plupart des électeurs ne voteront pas de la même façon, parce qu'ils comprendront les implications d'un changement des règles électorales et s'y adapteront. Les suppositions que je vais faire maintenant comportent donc une marge importante d'incertitude.

L'effet le plus probable du vote préférentiel serait d'augmenter de façon importante le nombre des votes pour le Parti vert, qui ne seraient plus gaspillés partout sauf dans une circonscription de Colombie-Britannique. Les premières préférences accordées à ce parti pourraient facilement être trois ou quatre fois plus nombreuses que les 3,4 % qu'il a obtenus en 2015. Cela ne lui donnerait sans doute pas plus d'élus, mais augmenterait beaucoup sa visibilité dans l'opinion publique et sa capacité d'influencer les politiques des autres partis, préoccupés d'obtenir les deuxièmes préférences de ses électeurs. Celles-ci iraient sans doute au NPD, son voisin idéologique le plus proche, et aussi au Parti libéral, dont la crédibilité environnementale a été bâtie par Stéphane Dion. Dans le contexte actuel, très peu de deuxièmes préférences des verts iraient au Parti conservateur, à cause de la position idéologique dans laquelle celui-ci s'est enfermé depuis son absorption par le Parti réformiste. Mais ce n'est pas du tout une impossibilité définitive. Il y a beaucoup d'affinités intellectuelles entre la prudence des militants écologistes face aux risques des changements environnementaux et celle des véritables conservateurs face à ceux des changements sociaux.

Avec un scrutin préférentiel en 2015, le NPD aurait sans doute moins décliné dans les intentions de vote entre le début de la campagne électorale et le jour de l'élection. Beaucoup de ses partisans sont passés au Parti libéral quand il est devenu clair que celui-ci était le mieux placé pour battre les conservateurs, prophétie autoréalisatrice qui s'est renforcée elle-même. Avec un vote préférentiel, tous ceux dont la première préférence était le NPD auraient pu lui rester fidèles et placer le candidat libéral en



deuxième préférence pour éviter de faire élire un conservateur. Cette crainte des votes gaspillés a nui au NPD depuis longtemps. Lors de toutes les élections dont je me souviens, à l'exception de celle de 2011, on annonce en début de campagne des sondages assez favorables à ce parti, dont les espoirs sont déçus le jour du vote. Ce n'est pas parce que la campagne électorale change l'opinion des électeurs envers le programme ou le chef du NPD. C'est seulement parce que, au moment de voter, on préfère que ça ne soit pas un geste inutile. Le vote préférentiel aurait protégé le NPD contre ce phénomène dans le passé et pourrait l'en protéger dans l'avenir.

Le Parti conservateur est celui pour lequel le vote préférentiel serait le plus défavorable, parce qu'il attirerait peu de deuxièmes préférences des électeurs des autres partis. Celles des électeurs du Parti libéral devraient normalement se partager entre ses deux voisins idéologiques, le NPD et le Parti conservateur. Mais, dans le contexte de 2015, elles seraient probablement allées au premier bien plus qu'au second à cause des choix idéologiques assez radicaux de celui-ci. Dans les années 1990, le vote préférentiel aurait au contraire été favorable au Parti progressiste-conservateur, plus modéré que le Parti conservateur d'aujourd'hui. Ses candidats auraient reçu dans certaines circonscriptions les deuxièmes préférences des électeurs réformistes pour gagner contre un libéral, et, ailleurs, celles des électeurs libéraux pour gagner contre un réformiste. La domination du Parti libéral entre 1993 et 2004 aurait été moins totale, parce que la droite canadienne n'aurait pas été aussi gravement affaiblie par sa division en deux partis et par la quasi-disparition du plus modéré des deux.

Le Parti libéral est celui qui propose aujourd'hui le vote préférentiel parce que celui-ci lui sera la plupart du temps assez favorable ou même très favorable. Sa position centriste est celle qui est la plus difficile avec un scrutin uninominal pluralitaire.

Un parti centriste peut gagner ou perdre des électeurs sur sa droite ou sur sa gauche, et chaque fois qu'il choisit un chef ou adopte un programme efficaces pour attirer des électeurs d'un côté, il en perd de l'autre. Ses deux adversaires n'ont pas ce problème et peuvent concentrer leurs efforts pour lui enlever chacun une partie de son électorat. C'est ainsi que le Parti libéral a presque complètement disparu au milieu du vingtième siècle en Grande-Bretagne, coincé entre le Parti conservateur et le Parti travailliste. La survie et la réussite du Parti libéral au Canada, malgré cette difficulté inhérente à sa position centriste ont, bien sûr, une explication, qu'il est inutile d'exposer ici. Il suffit de voir que, avec le vote préférentiel, la position centriste cesse d'être un handicap. Le Parti conservateur et le NPD resteront des menaces, capables chacun de leur côté d'enlever des électeurs au Parti libéral, mais ils seront aussi pour lui des réserves de deuxièmes préférences.

Le vote préférentiel ne favorise pas un parti en particulier, il favorise les partis qui sont capables d'attirer les deuxièmes préférences des électeurs des autres partis, et favorise ainsi la modération politique. Dans les années 1990, il aurait empêché le Parti réformiste plus radical d'affaiblir puis d'absorber le Parti progressiste-conservateur plus modéré. Il serait aujourd'hui défavorable au Parti conservateur, et pourrait cesser de l'être si ses futurs dirigeants choisissent une voie moins idéologique que celle suivie depuis dix ans. Il pourrait assurer la survie à long terme du NPD et sa capacité d'influencer les politiques des gouvernements. Il permettrait au Parti vert de se développer bien mieux que dans un contexte de scrutin pluralitaire. Il serait favorable au Parti libéral parce que celui-ci est aujourd'hui non seulement le vainqueur à la pluralité des voix, mais aussi le gagnant de Condorcet, celui qui fait le moins de mécontents. Si ce parti devenait mesquin et intolérant, le vote préférentiel lui serait défavorable.

À plus long terme, le vote préférentiel pourrait modifier assez profondément le style de notre vie politique. Aujourd'hui, la façon dont les politiciens débattent en public donne très souvent l'impression que notre société est beaucoup plus conflictuelle qu'elle ne l'est en réalité. Avec un mode de scrutin préférentiel, chaque parti chercherait à attirer le plus possible de premières préférences, et aussi les deuxièmes préférences des électeurs qui donnent leur première préférence à un autre parti. Les dirigeants des partis cesseraient d'avoir tendance, comme aujourd'hui, à toujours exagérer les désaccords avec leurs adversaires. Ils auraient au contraire intérêt à souligner les similitudes entre leur programme et celui des autres partis. Le vote préférentiel permettrait aux électeurs de voter de façon plus intelligente, il aiderait peut-être aussi les politiciens à tenir des discours moins simplistes.

\* \* \*

Récapitulons les avantages qu'aurait un mode de scrutin préférentiel dans des circonscriptions uninominales. Ce serait une réforme facile à mettre en œuvre sans modifier les circonscriptions qui existent présentement. La probabilité qu'un parti obtienne à lui seul une majorité parlementaire serait à peu près la même ou un peu plus élevée qu'avec le scrutin pluralitaire. Tous les députés seraient élus avec une majorité dans leur circonscription et le risque serait moins grand qu'un parti gagne l'élection en ayant moins de votes populaires que son adversaire principal. Les électeurs pourraient voter sincèrement, sans risquer de gaspiller leur vote ou recourir au vote stratégique. On saurait quel est le soutien réel de tous les partis dans la population, et les grands partis seraient incités à tenir compte des préoccupations des électeurs des petits partis. Ce mode de scrutin

encouragerait les partis à adopter des programmes modérés et nuancés plutôt que des positions idéologiques radicales.

Le vote préférentiel ne réduirait pas ou très peu les inégalités d'influence entre concitoyens selon le lieu où ils habitent. Il ne mettrait pas fin à l'exagération des antagonismes entre régions. Pour remédier à ces inconvénients du mode de scrutin actuel, il faut utiliser la représentation proportionnelle. Mais il ne faudra pas laisser le débat politique s'organiser autour d'une opposition entre les partisans du vote préférentiel et ceux de la représentation proportionnelle, car, comme nous le verrons plus loin, il est parfaitement possible de combiner les deux formules et d'obtenir ainsi les avantages de l'une et de l'autre.

# 3

## Les diverses formes de représentation proportionnelle

Dans une élection à la représentation proportionnelle, on élit plusieurs députés dans la même circonscription, dite « plurinomiale », plus étendue et plus peuplée qu'une circonscription, dite « uninominale », telle que celles auxquelles nous sommes habitués au Canada. Les partis présentent des listes de candidats, et les électeurs votent en choisissant une liste. Les élus sont répartis entre les listes proportionnellement au nombre de votes obtenus par chacune d'elles. Les modalités d'application de cette formule sont très diverses dans les nombreux pays qui utilisent ce type de scrutin. Je vais présenter dans ce chapitre les questions principales qu'il faut se poser avant d'adopter telle ou telle forme de représentation proportionnelle.

La proportionnalité n'est jamais exacte entre le nombre de votes obtenus par un parti et son nombre d'élus. Pour qu'elle le soit, il faudrait que le nombre de députés soit égal au nombre d'électeurs, ce qui est évidemment impossible. La proportionnalité est donc toujours approximative. Une des meilleures approximations possibles est celle que permettent les règles électorales israéliennes. Le pays forme une seule circonscription

électorale, où sont élus les 120 députés qui siègent à l'assemblée, la Knesset. Les partis présentent des listes de 120 candidats, et les élus sont répartis de manière aussi proportionnelle que possible entre les listes qui obtiennent au moins 3,25 % des votes, seuil fixé par la loi. Le système électoral israélien n'est pas du tout un modèle à imiter, mais c'est une forme extrême de représentation proportionnelle sur laquelle il est utile de réfléchir pour identifier certaines des conséquences de celle-ci.

La plupart des pays qui utilisent un mode de scrutin proportionnel divisent leur territoire en circonscriptions qui élisent chacune un certain nombre de députés. Pour des raisons de simple arithmétique, la proportionnalité des résultats est meilleure si le nombre de députés par circonscription est plus grand, et elle est, non pas parfaite, mais aussi bonne que possible en Israël. Cependant, les circonscriptions qui élisent un assez petit nombre de députés ont d'autres avantages.

Il ne serait pas du tout raisonnable au Canada d'imiter le système israélien et de faire choisir les électeurs entre des listes de 338 noms. Certains proposeront peut-être que la représentation proportionnelle soit appliquée par province : les électeurs de l'Île-du-Prince-Édouard choisiront entre des listes de 4 candidats et ceux de l'Ontario entre des listes de 121 candidats. Plusieurs pays qui ont un scrutin proportionnel font à peu près cela : des circonscriptions qui élisent 3 ou 4 députés dans les régions rurales dépeuplées et plusieurs dizaines dans les grandes villes. Cela crée une inégalité injustifiée entre concitoyens, puisque les électeurs disposent d'un choix politique plus étendu ou plus limité selon le lieu où ils habitent. Il est clair qu'un parti ayant très peu de partisans n'aura aucune chance d'avoir un élu à l'Île-du-Prince-Édouard, où il lui faudrait environ 20 % des votes, alors qu'il pourrait en avoir un et même plusieurs en Ontario où 0,8 % des votes suffiraient pour gagner un siège. Pour égaliser les possibilités de choix entre les citoyens de toutes les provinces, on

pourrait imposer un seuil d'éligibilité de 20 % dans tout le Canada, ce qui susciterait certainement des protestations véhémentes<sup>1</sup>. On pourrait aussi diviser les provinces en circonscriptions élisant toutes à peu près le même nombre de députés que l'Île-du-Prince-Édouard.

L'égalité entre les citoyens et le respect des structures provinciales conduiraient donc à faire au Canada des circonscriptions qui élisent un petit nombre de députés. Ce n'est ni la seule raison ni la plus importante. Nous avons vu au chapitre 1 que la fonction des élections n'est pas seulement de représenter la diversité des opinions qui existent dans une population, mais de produire des décisions. Si les partis politiques sont trop nombreux dans un parlement, il devient très difficile ou impossible d'y former des majorités cohérentes pour soutenir un gouvernement ou voter des lois. C'est pourquoi il est fortement déconseillé d'adopter un mode de scrutin permettant à des partis qui auraient seulement 0,8 % de soutien dans une population de faire élire un candidat.

Même dans des circonscriptions élisant un grand nombre de députés, la proportionnalité ne peut jamais être exacte entre le nombre de votes obtenus par chacun des partis et leur nombre d'élus. Les spécialistes des modes de scrutin ont consacré depuis longtemps beaucoup d'énergie et d'imagination à ce problème. Il y a deux méthodes principales pour le résoudre, celle dite du « plus fort reste » et celle de « la plus forte moyenne ». Ces deux méthodes font peu de différence pour le résultat, et cette question ne devrait pas prendre beaucoup de place dans le débat,

---

1. Dans plusieurs pays il existe un seuil d'éligibilité. Il est, entre autres, de 5 % en Allemagne, de 3,25 % en Israël et de 10 % en Turquie. Ce dernier chiffre est souvent dénoncé, très injustement à mes yeux, comme une atteinte à la démocratie : aux États-Unis ou au Canada, le seuil d'éligibilité est en fait plus élevé ; il faut qu'un parti atteigne bien plus que 10 % des votes dans tout le pays pour avoir des élus, sauf si son électorat est concentré sur une partie très restreinte du territoire.

sauf si certains cherchent à rendre celui-ci plus confus. Si une représentation proportionnelle est adoptée, il faudra souhaiter qu'elle applique la méthode de la plus forte moyenne, qui donne un résultat moins éloigné de la proportionnalité exacte<sup>2</sup>. Si les auteurs de la réforme font l'erreur de retenir la méthode du plus fort reste, ça ne sera pas une raison suffisante pour refuser leur projet.

L'argument le plus fréquent des partisans de la représentation proportionnelle est qu'elle est plus juste que le scrutin uninominal pluralitaire: celui-ci amplifie la représentation des grands partis et réduit ou rend impossible celle des petits partis, alors que la représentation proportionnelle permet aux différents partis d'obtenir une représentation parlementaire à peu près proportionnelle à leur soutien dans la population. C'est un argument sérieux, mais ce n'est pas le seul à prendre en compte. L'équité envers les partis importe moins que l'égalité entre les citoyens et leur capacité d'influencer efficacement la façon dont ils sont gouvernés.

---

2. Explication technique dont la lecture n'est pas indispensable. Dans une circonscription où il y a quatre sièges à pourvoir, quatre partis, A, B, C et D présentent des candidats. Le parti A obtient 21 % des votes, B 36 %, C 26 % et D 17 %. On calcule ce qu'on appelle le « quotient électoral » en divisant le nombre total de votes par le nombre de sièges plus un, pour la raison que si quatre candidats obtiennent chacun au moins un cinquième des votes, il est impossible qu'un autre candidat ait un cinquième des votes. Donc ici le quotient électoral est 20 % (100 divisé par 5). A obtient 1 siège et il y a un reste de 1 % (21 moins 20), B a 1 siège et un reste de 16 % (36 moins 20), C a 1 siège et un reste de 6 % (26 moins 20), et D n'a aucun siège et un reste de 17 %. Avec la méthode du plus fort reste, le dernier siège reviendra à D. Avec la méthode de la plus forte moyenne, on calcule quelle serait la moyenne des votes par élu pour chaque parti si on ajoute à chacun un élu supplémentaire. Si on donne 2 sièges à A, cela lui donne une moyenne de 10,5 %, 2 sièges à B, une moyenne de 18 %, 2 sièges à C, une moyenne de 13 %, ou 1 siège à D, une moyenne de 17 %. Le siège restant sera donc attribué à B. Les deux méthodes, le plus fort reste ou la plus forte moyenne, produisent dans certaines circonscriptions des différences de résultat, qui ne bénéficient pas partout au même parti et ont donc peu d'influence sur le résultat global. Il y a aussi plusieurs façons de calculer le quotient électoral, qui ne font pas de différence de résultat quand on applique la méthode de la plus forte moyenne.



Pour les citoyens, la représentation proportionnelle a de nombreux avantages. Beaucoup moins de votes sont gaspillés qu'avec un vote uninominal pluralitaire, et la proportion d'électeurs dont le vote n'élit personne est plus faible qu'avec n'importe quel mode de scrutin uninominal, même préférentiel. Pour cette raison, le vote stratégique est beaucoup moins utile qu'avec le vote pluralitaire. Mais il y a encore des votes gaspillés, puisque des partis obtiennent dans certaines circonscriptions trop peu de votes pour avoir un seul élu. Pour approcher de l'objectif que tous les votes comptent, la représentation proportionnelle est très supérieure au scrutin uninominal, mais elle n'est pas parfaite.

Elle a aussi l'avantage de réduire les inégalités d'influence entre concitoyens de façon importante par rapport à ce qu'elles sont avec le mode de scrutin uninominal, mais sans les supprimer. Même si on fait des circonscriptions qui élisent chacune le même nombre de députés, celles-ci ne pourront pas avoir exactement le même nombre d'habitants. Les électeurs qui vivent dans les régions moins densément peuplées ou en déclin démographique auront un peu plus de poids que les autres. Et les inégalités résultant de la répartition territoriale des opinions sont réduites mais ne disparaissent pas<sup>3</sup>. Le nombre des votes gaspillés et les inégalités entre concitoyens sont plus faibles si on utilise des circonscriptions élisant un grand nombre de députés. Mais des circonscriptions élisant seulement 4 ou 5 députés représentent quand même un progrès considérable à cet égard par rapport aux circonscriptions qui en élisent un seul.

---

3. Dans l'exemple de la note précédente, un candidat du parti D est élu avec 17% des votes et un candidat de B avec 36% des votes, si on utilise la méthode du plus fort reste. Avec celle de la plus forte moyenne, un candidat de B est élu avec 18% des votes et un candidat de C avec 26%. Un électeur de D a donc 2,11 fois plus d'influence qu'un électeur de B dans le premier cas, et un électeur de B en a 1,44 fois plus qu'un électeur de C dans le deuxième cas. Notons que ces écarts d'influence sont généralement moins grands si on utilise la méthode de la plus forte moyenne, ce qui est une raison de préférer celle-ci.

L'absence complète ou presque complète de représentation de certains partis dans certaines régions a un effet d'exagération des antagonismes entre les différentes régions du Canada, comme nous l'avons vu au chapitre 1. La représentation proportionnelle supprimerait à peu près complètement cette exagération, en permettant aux partis qui sont minoritaires dans une région d'y faire élire un nombre de députés correspondant à peu près au soutien qu'ils ont dans la population. Un mode de scrutin proportionnel ne suffirait évidemment pas pour faire disparaître toutes les différences d'opinion ou les oppositions d'intérêt entre les régions de notre pays. Mais, en évitant d'exagérer les antagonismes entre elles, il nous donnerait une Chambre des communes mieux capable de les apaiser ou de les arbitrer avec justice.

La représentation proportionnelle a aussi l'effet de favoriser la présence des femmes dans un parlement. L'observation en a souvent été faite et cela s'explique sans doute ainsi: la faible présence des femmes dans les assemblées politiques ne résulte pas de la méfiance des électeurs ou des électrices envers les candidates, mais du fonctionnement interne des partis et de la difficulté pour elles de faire accepter leur candidature dans des circonscriptions où elles auraient des chances d'être élues. Ce n'est pas le caractère proportionnel du mode de scrutin qui est favorable aux candidates, mais le fait que c'est un scrutin de liste. Si un parti doit présenter une liste de cinq candidats, il ne va pas présenter cinq avocats de quarante-cinq ans, mais diversifier son offre pour attirer plus d'électeurs. C'est un phénomène qui favorise les candidatures féminines et pourrait favoriser aussi d'autres catégories sociales mal représentées dans le cadre du système électoral actuel.

Les adversaires de la représentation proportionnelle soutiennent que tous les avantages qui viennent d'être décrits sont illusoire, parce que, même si ce mode de scrutin respecte mieux le principe de l'égalité des citoyens, c'est une égalité dans

l'impuissance, pour deux raisons : les élus sont choisis par les directions des partis politiques plus que par les électeurs ; et le résultat de l'élection ne détermine pas la formation des gouvernements, qui dépend davantage des tractations et des alliances entre partis, ce qui a produit dans de nombreux pays des gouvernements instables ou indécis. Voyons ce que valent ces deux arguments.

Dans plusieurs des systèmes électoraux proportionnels qui existent aujourd'hui, les sièges gagnés par un parti sont attribués aux candidats dans l'ordre où ils figurent sur la liste. On parle alors de « listes bloquées ». Cet ordre, déterminé par le parti, a donc une grande influence sur les chances d'élection des personnes. En Israël, circonscription unique élisant 120 députés, si on sait qu'un parti peut obtenir environ 20 % des votes, les candidats qui occupent les premières places sur la liste sont sûrs d'être élus, et ceux qui sont au-delà de la trentième place n'ont aucune chance de l'être. Le résultat du vote, selon qu'il est un peu supérieur ou un peu inférieur à 20 %, ne décide que l'élection de ceux qui sont entre la vingt-deuxième et la vingt-huitième place.

Certains défenseurs du système uninominal pluralitaire disent que celui-ci permet à l'électeur de choisir non seulement le parti mais aussi la personne qui le représente. C'est presque toujours faux. Nous votons pour un parti selon son programme, son chef et surtout sans doute selon ce que nous savons des politiques de ce parti dans le passé ; et nous sommes bien obligés de voter pour le candidat remarquable, médiocre ou totalement inconnu de nous, présenté par ce parti dans la circonscription où nous sommes. En revanche, avec un système proportionnel on n'est pas du tout obligé d'adopter la formule des listes bloquées. Comme nous le verrons au chapitre 5, il existe plusieurs méthodes très simples pour permettre aux électeurs d'indiquer à la fois leur préférence pour un parti et leur préférence entre les candidats figurant sur la liste établie par le parti. Donc, loin d'être inférieur

au scrutin uninominal à cet égard, un scrutin de liste permet d'offrir aux électeurs une possibilité réelle de choisir les personnes qui les représentent.

La deuxième objection des adversaires de la représentation proportionnelle est mieux fondée: celle-ci peut entraîner la multiplication des partis et la perte d'influence des électeurs sur la formation des gouvernements, qui deviennent souvent instables et impuissants. Et quelques épouvantails sont habituellement agités pour en faire la démonstration: l'Allemagne avant 1933, la France avant 1958, Israël jusqu'à aujourd'hui, et l'Italie avant 1992. Ils seront évidemment évoqués dans le débat sur notre réforme, et il est donc utile de regarder rapidement ce qu'il faut en penser.

Entre 1919 et 1933, sous la constitution de Weimar, l'Allemagne avait un parlement élu au scrutin proportionnel, où un grand nombre de partis politiques avaient beaucoup de difficultés à faire des alliances entre eux et à former des gouvernements stables et efficaces. En 1933 cela permit à Hitler d'arriver au pouvoir et de remplacer ce régime peu recommandable par un régime bien pire. C'est un des arguments les plus anciens contre la représentation proportionnelle, qui a parfois été accusée d'être une des causes de la Deuxième guerre mondiale.

En France entre 1946 et 1958, sous la Quatrième république, le mode de scrutin était proportionnel. Cinq ou six grands partis et quelques petits siégeaient à l'assemblée. Les alliances entre eux étaient instables et les gouvernements avaient une durée moyenne de six mois. Ce régime a été remplacé en 1958 par celui de la Cinquième république, à la suite d'une tentative de putsch militaire, qui a pris fin lorsque de Gaulle a été appelé à diriger le gouvernement et a fait une nouvelle constitution.

Ces deux cas se ressemblent, même si le deuxième se termine beaucoup moins mal que le premier. L'Allemagne entre 1919 et

1933 devait faire face à des difficultés politiques gigantesques, qui résultaient de sa défaite en 1918, de l'occupation étrangère d'une partie de son territoire, des exigences de réparation des vainqueurs, et, à partir de 1930, de la crise économique mondiale. Il était très difficile de former des coalitions gouvernementales cohérentes à cause de l'existence de partis extrémistes, un très grand parti communiste et, à la fin de la période, un très grand parti nazi. En France aussi la Quatrième république affrontait des problèmes redoutables, la reconstruction du pays après la guerre, que les gouvernements instables sont arrivés à gérer d'une façon qui rétrospectivement apparaît très convenable, et les guerres coloniales, au Vietnam avant 1954 et en Algérie ensuite. C'est cette guerre qui a provoqué l'effondrement du régime en 1958. Comme en Allemagne avant 1933, il y avait dans la France de la Quatrième république un grand parti communiste, qui occupait plus de 20 % des sièges à l'assemblée et était automatiquement dans l'opposition contre n'importe quelle coalition gouvernementale.

Israël ressemble un peu aux deux cas précédents. Là aussi un problème très grave divise la population et suscite des positions politiques extrémistes, celui de l'occupation des territoires palestiniens et du développement ou du retrait des implantations juives qui s'y sont établies. Une forme extrême de représentation proportionnelle, limitée seulement par un seuil d'éligibilité de 3,25 %, permet à dix partis d'avoir des députés en 2015, et le parti le plus nombreux a 30 députés sur un total de 120. Comme en Allemagne en 1930 ou en France en 1956, des décisions difficiles sont nécessaires et le nombre des partis au parlement y fait obstacle.

L'Italie est un autre épouvantail souvent agité pour mettre en garde contre la représentation proportionnelle, mais c'est très injuste pour ce mode de scrutin. Entre 1948 et 1992, ce pays avait un système électoral proportionnel et a connu une instabilité gouvernementale qui ressemble à celle de la France de la Quatrième république, mais dont l'explication est différente.

Tous les gouvernements italiens pendant cette période ont été dominés par le parti de la Démocratie chrétienne, et tous les chefs de gouvernement sauf deux ont été des démocrates-chrétiens. L'instabilité des gouvernements était due aux divisions internes de ce parti et à l'impossibilité de lui imposer une cure d'opposition, parce que l'autre grand parti était le Parti communiste. Dans le contexte de la Guerre froide, il était très difficile d'imaginer que celui-ci puisse arriver au pouvoir ou participer à une coalition gouvernementale sans provoquer une crise grave dans les relations de l'Italie avec ses alliés. La représentation proportionnelle a eu un effet plutôt bénéfique, en empêchant la Démocratie chrétienne d'avoir la majorité à elle seule et en l'obligeant à faire des alliances avec des petits partis libéraux ou sociaux-démocrates. Avec un scrutin uninominal pluralitaire, la domination de la Démocratie chrétienne aurait été plus totale et aurait eu des effets encore pires.

Aucun mode de scrutin n'est le meilleur possible pour n'importe quel pays quelle que soit sa situation. Un scrutin pluralitaire ou majoritaire serait sans doute préférable en Israël pour rendre moins difficiles des décisions qui sont aujourd'hui bloquées. La représentation proportionnelle peut être dangereuse dans un pays où se posent des problèmes tragiques qui divisent la population, et quand elle permet à des partis extrémistes de faire élire beaucoup de députés. En revanche, dans les pays où le parlement n'affronte que les problèmes politiques normaux d'une société en paix, elle rend les élus plus attentifs aux préoccupations de toute la population. La représentation proportionnelle contribue à faire des Pays-Bas, du Danemark, de la Suède, de la Finlande ou de la Norvège des pays parmi les mieux gouvernés du monde. La situation politique du Canada ressemble évidemment bien plus à celle de ces pays qu'à celle de l'Allemagne de 1930 ou de la France de 1956.

Il faut souligner enfin que l'Allemagne de Weimar et la France de la Quatrième république utilisaient un scrutin proportionnel un peu moins extrême que celui d'Israël, mais qui permettait quand même à un grand nombre de partis politiques d'avoir des élus. Il est possible de faire un système électoral qui répartisse de manière proportionnelle les sièges dans une assemblée entre quelques partis représentant les principaux courants d'opinion dans un pays, sans favoriser pour autant la prolifération des partis<sup>4</sup>. Nous avons vu qu'il faut pour cela utiliser un seuil d'éligibilité élevé, méthode peu recommandable, ou des circonscriptions qui élisent chacune un petit nombre de députés.

On peut faire un scrutin proportionnel sans provoquer une augmentation importante du nombre des partis politiques au Canada. Mais on rendra quand même beaucoup plus difficile pour un parti de former à lui seul une majorité parlementaire. Avec des élections à la représentation proportionnelle, il est impossible de fabriquer une majorité parlementaire avec moins de 40 % des votes populaires, comme cela arrive souvent avec un scrutin pluralitaire. Il faut atteindre la majorité des votes populaires, ou s'en approcher très près. C'est arrivé pour la dernière fois au Canada aux élections de 1984, gagnées par le Parti progressiste-conservateur avec 50,03 % des votes.

Au Canada, quand aucun parti n'a de majorité parlementaire, celui qui a le plus grand nombre de députés forme ce que l'on appelle un « gouvernement minoritaire ». C'est une pratique assez rare ailleurs dans le monde, et assez illogique en régime parlementaire, dont la règle de base est qu'un gouvernement doit être

---

4. Les modes de scrutin ne sont jamais le facteur explicatif unique d'une situation politique. Aux Pays-Bas le mode de scrutin est différent de celui d'Israël, mais il donne des résultats qui sont aussi proportionnels que celui-ci, sans produire la même prolifération des partis, parce que la politique néerlandaise fait face à des problèmes moins graves que la politique israélienne et à des divisions idéologiques moins profondes dans la population.

appuyé par une majorité dans l'assemblée élue par la population. Dans les pays où les élections se font à la représentation proportionnelle, il est exceptionnel qu'un parti obtienne la majorité à lui seul, et la pratique la plus courante est alors de former ce qu'on appelle un « gouvernement de coalition » : plusieurs partis ayant ensemble une majorité de députés, et n'incluant pas nécessairement le parti qui en a le plus<sup>5</sup>, s'entendent entre eux pour former un gouvernement ; celui-ci réunit des ministres en provenance de plusieurs partis et n'est pas dirigé nécessairement par le chef du parti ayant le plus de députés, mais par la personne la plus acceptable par tous les membres de la coalition.

Les gouvernements de coalition sont parfois paralysés par les dissensions entre les partis qui y participent, comme en Israël, ou très instables comme en France avant 1958. Ils sont parfois très choquants pour les électeurs qui se sentent trahis s'ils associent entre eux des partis très éloignés idéologiquement, comme en Turquie dans les années 1990 ou en Israël presque tout le temps. Mais quand ils réunissent des partis idéologiquement proches, dont l'alliance est prévisible avant l'élection et acceptée par les citoyens, comme dans les pays bien gouvernés que j'ai mentionnés ci-dessus, les Pays-Bas et les pays nordiques en Europe, les gouvernements de coalition sont une forme normale et très recommandable du régime parlementaire.

Par conséquent, si nous adoptons au Canada un mode de scrutin proportionnel, même modéré et prudent, il faudra apprendre à faire des gouvernements de coalition. Et ce sera sans doute un bénéfice important pour nos institutions. Dans un

---

5. La croyance si répandue au Canada que le parti qui a le plus de députés est celui qui a le droit de former le gouvernement n'a aucun fondement juridique ni aucune justification politique. Si elle avait existé en France en 1956, elle aurait conduit à confier la direction du gouvernement au Parti communiste, puisqu'il avait 147 députés contre 88 au Parti socialiste, qui a dirigé une coalition gouvernementale, dont les communistes ne faisaient évidemment pas partie.



régime parlementaire, on est gouverné par une équipe de ministres coordonnée par un Premier ministre, et non, comme dans un régime présidentiel, par un dirigeant suprême investi temporairement de tout le pouvoir exécutif, dont il délègue des parties à des ministres qui ne sont que ses collaborateurs. Au cours du vingtième siècle, la télévision et l'évolution des structures internes des partis politiques ont fait perdre progressivement aux gouvernements parlementaires ce caractère collégial. On déplore très souvent la concentration excessive des pouvoirs dans le bureau du Premier ministre. Dans le cas de Jean Chrétien, on a pu parler de « dictature amicale<sup>6</sup> », et avec Stephen Harper la dictature est devenue moins amicale.

Il est très difficile de lutter contre cette tendance, et les gouvernements de coalition sont probablement le moyen le plus efficace de le faire. Si un Premier ministre dirige un gouvernement dans lequel certains ministres ne sont pas membres du parti dont il est le chef, et s'il ne peut pas les faire démissionner sans risquer que son gouvernement soit renversé, il est probable que les conseils des ministres pourront rester ou redevenir des lieux de débats et de décisions collégiales. Les dirigeants politiques dont l'ambition est d'exercer un pouvoir sans partage sont opposés aux gouvernements de coalition. Les citoyens qui souhaitent être bien gouvernés devraient y être très favorables.

Mon lecteur a sûrement compris que j'ai été assez satisfait du résultat de l'élection du 19 octobre 2015. Mais j'aurais préféré que le Parti libéral n'ait pas la majorité à lui seul et soit obligé de faire une alliance avec le NPD. Et j'ai regretté que Justin Trudeau déclare avant l'élection que les coalitions sont des « manigances », parce que ce n'est pas vrai, et parce que ce Premier ministre tout neuf, qui a un talent certain pour la conciliation, aurait été tout à fait qualifié pour diriger une coalition et montrer aux Canadiens

---

6. Jeffrey Simpson, *The Friendly Dictatorship*, McClelland & Stewart, 2001.

que c'est une forme acceptable et intéressante de gouvernement démocratique.

\* \* \*

Récapitulons les principales caractéristiques de la représentation proportionnelle. Elle produit beaucoup moins d'inégalités d'influence entre les citoyens que le scrutin uninominal. Elle diminue beaucoup le nombre de votes gaspillés et rend beaucoup moins nécessaire et beaucoup moins probable le vote stratégique. Parce qu'elle est un scrutin de liste, elle facilite l'élection de femmes et elle rend possible pour les électeurs d'indiquer leurs préférences non seulement pour un parti mais pour une personne. Elle supprime l'exagération des antagonismes entre régions. Pour respecter le mieux possible l'égalité entre les citoyens, elle doit être appliquée dans des circonscriptions qui élisent à peu près le même nombre de députés et le calcul des résultats doit de préférence utiliser la méthode de la plus forte moyenne.

Appliqué dans des circonscriptions qui élisent un grand nombre de députés, le scrutin proportionnel donne aux électeurs une influence qui est peu inégale mais risque d'être faible s'il entraîne la prolifération des partis et l'incapacité des assemblées élues de prendre des décisions. Appliqué dans des circonscriptions qui élisent un petit nombre de députés, il n'augmente pas de façon exagérée le nombre des partis qui ont des élus. Il rend très improbables les gouvernements par un seul parti, et donc presque toujours nécessaires les gouvernements de coalition. S'ils sont soutenus par des coalitions idéologiquement cohérentes et acceptées par les électeurs, ces gouvernements sont plus collégiaux et plus attentifs aux préoccupations de toute la population que ceux qui sont formés par un seul parti.

# 4

## Le système mixte : une réforme difficile à mettre en œuvre et peu utile

Un mode de scrutin mixte est formé de deux composantes, une composante uninominale et une composante proportionnelle. Une partie des députés est élue dans des circonscriptions uninominales, de manière pluralitaire ou majoritaire, et une partie d'entre eux est élue de manière proportionnelle compensatoire, c'est-à-dire en attribuant à chaque parti des élus supplémentaires afin que son nombre total d'élus soit à peu près proportionnel au nombre des votes qu'il a obtenus<sup>1</sup>. Les électeurs peuvent avoir un seul vote, et la compensation qui revient à chaque parti est alors calculée à partir de l'addition des votes obtenus par ses candidats dans les circonscriptions. Ou bien les électeurs peuvent avoir deux votes, un vote de circonscription pour élire un député, et

---

1. Un système mixte peut aussi être parallèle, quand un certain nombre de sièges sont attribués aux partis de manière proportionnelle sans tenir compte des élus qu'ils ont obtenus dans les circonscriptions uninominales. La méthode compensatoire est plus efficace pour corriger les défauts du scrutin uninominal que la méthode parallèle, et celle-ci présente peu d'intérêt.

un vote de parti pour déterminer le nombre total de députés qui doit revenir à chaque parti.

Les systèmes électoraux mixtes ont une bonne réputation, pour au moins deux raisons. Beaucoup croient qu'ils réunissent les avantages des systèmes pluralitaires uninominaux et des systèmes proportionnels de liste, et qu'ils représentent en quelque sorte le mode de scrutin idéal. Et ce type de système électoral, adopté en Allemagne en 1949, semble avoir permis à ce pays d'avoir une vie politique ordonnée et des gouvernements efficaces.

Le mode de scrutin appelé « représentation proportionnelle personnalisée » de l'Allemagne fonctionne de la manière suivante. Les électeurs ont deux votes sur le même bulletin divisé en deux parties. Avec le premier vote ils choisissent entre les candidats qui se présentent dans leur circonscription ; est élu celui qui a la pluralité des voix. Avec le deuxième vote les électeurs indiquent leur préférence entre des listes présentées par les partis. La moitié des membres du Bundestag, l'équivalent approximatif de notre Chambre des communes, est élue dans chaque circonscription par les premiers votes donnés par les électeurs. L'autre moitié des députés est élue à partir des deuxièmes votes des électeurs, de manière compensatoire, c'est-à-dire en tenant compte du nombre d'élus obtenu par chaque parti dans les circonscriptions uninominales, afin que le total des élus de chaque parti soit aussi proportionnel que possible au total des votes de parti qu'il a obtenus<sup>2</sup>.

Après avoir été spécialement mal gouvernée avant et après 1933, l'Allemagne l'a été remarquablement bien depuis 1949.

---

2. En fait, ce ne sont pas toujours exactement deux moitiés des membres de l'assemblée. Quand un parti obtient dans un État fédéré (Land) un nombre d'élus de circonscription supérieur au nombre total auquel le calcul proportionnel lui donne droit, il conserve ces élus excédentaires. Note dont la lecture est inutile, rajoutée seulement pour ne pas être accusé d'ignorance par les spécialistes.

Son mode de scrutin donne des résultats qui ne sont pas une sorte de compromis entre scrutin pluralitaire et scrutin proportionnel, mais ceux d'une représentation proportionnelle presque aussi extrême que celle d'Israël. Cependant cela n'a produit aucune prolifération des partis. Entre 1953 et 1983 seulement trois partis ont siégé au Bundestag, et aujourd'hui ils sont cinq. Les sièges compensatoires ne sont attribués qu'aux partis qui ont obtenu au moins trois sièges de circonscription ou au moins 5 % des votes dans tout le pays. Cette règle n'est pas l'explication principale de la non-prolifération des partis en Allemagne : nous avons vu plus haut qu'avec un seuil d'éligibilité de 3,25 %, dix partis politiques peuvent avoir des élus au parlement israélien, et avec un seuil de 5 % il en resterait neuf. L'explication principale du petit nombre de partis en Allemagne est l'expérience historique de ce pays, qui a déconsidéré les extrémismes politiques ; la droite extrême l'a été par le régime hitlérien et sa fin désastreuse, la gauche extrême par le spectacle désolant du régime communiste en Allemagne de l'Est jusqu'en 1990. L'excellence des institutions allemandes c'est aussi un partage intelligent des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés, et des règles bien faites de responsabilité du gouvernement devant l'assemblée. Le mode de scrutin a eu dans cette réussite un rôle sans doute assez modeste.

Le résultat des élections en Allemagne est à peu près celui que donnerait une représentation proportionnelle simple, sans circonscriptions uninominales. Ce serait un peu différent si les électeurs n'avaient pas deux votes ou si le nombre de sièges compensatoires était moins grand.

L'électeur n'est pas du tout obligé de donner ses deux votes au même parti. Si celui qui est sa première préférence au plan national n'a aucune chance de l'emporter dans la circonscription où il se trouve, il peut parfaitement voter stratégiquement pour le candidat le moins détestable à ses yeux qui a des chances de

gagner, et utiliser son deuxième vote en faveur de son parti préféré. Le nombre total d'élus de celui-ci dépend entièrement du total des deuxièmes votes, et l'existence des circonscriptions uninominales ne change rien à la proportionnalité du résultat. Avec un seul vote, c'est l'addition des votes de circonscription qui détermine le total d'élus d'un parti, et donc le nombre d'élus compensatoires auxquels celui-ci a droit. Lorsque le parti qu'il préfère n'a aucune chance de gagner dans sa circonscription, l'électeur doit choisir : ou bien il vote pour son parti préféré afin d'influencer le résultat global et renonce à voter utilement dans sa circonscription, ou bien il vote pour un candidat dont les chances de gagner ne sont pas nulles et son parti préféré a une voix de moins.

Si nous envisageons au Canada l'adoption d'un mode de scrutin mixte, il faut nous attendre à ce débat. Les partisans des petits partis plaideront pour la formule des deux votes, avec l'argument que c'est la façon de faire normale puisque c'est celle qui existe en Allemagne, en espérant qu'ainsi leurs électeurs potentiels ne seront pas dissuadés de voter pour eux par la crainte de gaspiller leur vote de circonscription. Ceux des grands partis affirmeront que le vote unique est plus simple, en espérant que la préoccupation des électeurs de voter utilement dans les circonscriptions leur permettra d'obtenir un total de votes un peu plus élevé pour déterminer le nombre total d'élus auquel ils auront droit.

Une solution élégante existe à ce problème. Elle est d'élire les députés de circonscription avec un vote préférentiel, et de calculer le total des élus auxquels chaque parti a droit à partir des premières préférences. Ainsi les députés de circonscription sont élus à la majorité et pas seulement avec une pluralité. Et, si les premières préférences sont données à un candidat qui n'a aucune chance de gagner, elles ne sont pas des votes de circonscription gaspillés puisqu'il est possible d'indiquer en deuxième ou

troisième préférence des candidats ayant localement de meilleures chances. Comme je l'ai annoncé à la fin du chapitre 2, le vote préférentiel et la représentation proportionnelle se combinent aisément et peuvent se compléter de façon harmonieuse.

Si la proportion des sièges compensatoires par rapport aux sièges de circonscription est très faible, le scrutin mixte a des effets proches de ceux d'un scrutin uninominal ordinaire. Si les sièges compensatoires sont la moitié du total, comme en Allemagne, le résultat devient aussi proportionnel qu'avec une représentation proportionnelle simple. On peut sans doute obtenir un résultat aussi proche de la proportionnalité avec deux cinquièmes de sièges compensatoires et trois cinquièmes de sièges de circonscription<sup>3</sup>. Au Canada il faudrait donc rajouter 225 députés à notre Chambre des communes de 338 membres, ce qui donnerait un total de 563. Pour conserver le nombre total actuel de députés il faudrait refaire entièrement les limites des circonscriptions uninominales pour ramener leur nombre à 203, et y ajouter 135 sièges compensatoires.

Augmenter de façon importante le nombre de nos députés ne serait pas une bonne idée, pour deux raisons principales. La première est que ça coûterait plus cher. Ce n'est pas un argument très important, mais il serait utilisé par les adversaires de la réforme et ce serait de la démagogie efficace. La seconde raison est qu'une assemblée plus nombreuse devient moins efficace comme lieu de débats et de décisions. Nos députés fédéraux sont probablement déjà un peu trop nombreux pour leur propre bien et pour le nôtre, c'est-à-dire pour leur capacité collective de contrôler les gouvernements et de porter un jugement éclairé sur

---

3. Louis Massicotte, *À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec: Document de travail*, Gouvernement du Québec, 2004, page 21. [http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/publications/mode\\_scrutin\\_rapport.pdf](http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/publications/mode_scrutin_rapport.pdf)

les lois qu'ils votent. Augmenter leur nombre n'aurait que des inconvénients pour la qualité de leur travail.

Si on décide d'opter pour un système mixte, il faudra donc choisir entre deux difficultés : soit refaire entièrement les circonscriptions électorales en diminuant leur nombre et en augmentant celui de leurs électeurs d'environ 66 % ; soit conserver les circonscriptions actuelles et augmenter de 66 % le nombre total des députés.

Il est probable que la décision s'orientera vers un compromis entre ces deux options : garder les circonscriptions actuelles et créer un nombre limité de sièges compensatoires, qui seront trop peu nombreux pour que le résultat final puisse être vraiment proportionnel. Cette option est évoquée par ceux qui parlent d'ajouter « une dose de proportionnelle » à notre scrutin pluralitaire. Ce n'est pas une idée nouvelle. En 1979, la commission Pépin-Robarts a proposé de créer 60 sièges de députés élus de manière proportionnelle s'ajoutant à ceux qui sont élus de manière pluralitaire dans les circonscriptions uninominales, dont le nombre resterait inchangé<sup>4</sup>. Pour la Commission de l'unité canadienne, le but principal de cette proposition était de remédier au monolithisme des représentations régionales, dont elle estimait avec raison qu'il est une menace pour l'unité du pays.

Si on réalisait aujourd'hui un système mixte avec 338 sièges de circonscription et 60 sièges compensatoires, ceux-ci pourraient être répartis ainsi, en proportion du nombre d'électeurs inscrits dans chaque province : 22 en Ontario, 15 au Québec, 8 en

---

4. La Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver : Observations et recommandations*, 1979, page 113. Le mode de scrutin proposé par la Commission était parallèle plutôt que compensatoire (voir note 1, page 43). En 1979 il y avait 282 députés fédéraux, ce qui aurait donc donné un nouveau total de 342, à peine supérieur au nombre actuel de 338. Si on appliquait aujourd'hui non le nombre de sièges supplémentaires proposé par la commission Pépin-Robarts, mais leur proportion du total, il faudrait en créer 72, ce qui donnerait un total de 410.



Colombie-Britannique, 7 en Alberta, 2 au Manitoba, en Nouvelle-Écosse et en Saskatchewan et 1 au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve<sup>5</sup>.

À l'élection de 2015, en supposant qu'il n'y ait pas de possibilité de deuxième vote<sup>6</sup>, cela aurait donné 22 élus supplémentaires au NPD (11 en Ontario, 6 au Québec, 3 en Alberta et 1 en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve), 21 aux conservateurs (9 en Ontario, 4 au Québec et en Colombie-Britannique, 2 au Manitoba et 1 au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse), 8 au Parti vert<sup>7</sup> (4 en Colombie-Britannique, 2 au Québec et 2 en Ontario), 6 libéraux (4 en Alberta et 2 en Saskatchewan), et 3 bloquistes.

On permettrait effectivement une représentation des minorités régionales, mais de façon très modeste. Le NPD aurait eu 2 élus dans les provinces de l'Atlantique et 3 en Alberta, les conservateurs 2 élus dans les Maritimes et les libéraux 2 en Saskatchewan et 4 de plus en Alberta. Avec 190 élus (184 plus 6)

- 
5. Je n'ai accordé aucun siège supplémentaire à l'Île-du-Prince-Édouard, qui est déjà très surreprésentée à la Chambre des communes pour des raisons constitutionnelles, et à qui son nombre d'électeurs inscrits ne donnerait droit qu'à un quart de député compensatoire. Si j'avais tenu compte du fait que certaines provinces sont présentement surreprésentées ou sous-représentées à la Chambre des communes, tous les sièges supplémentaires auraient dû être attribués à l'Alberta, au Québec, à la Colombie-Britannique et à l'Ontario, ce qui aurait diminué leur fonction de représentation des minorités régionales. Si une réforme de ce type est proposée bientôt, il faut s'attendre à une belle dispute sur ce thème, les provinces sous-représentées demandant que les nouveaux sièges leur soient accordés en priorité.
  6. Avec un seul vote, on peut supposer que la plupart des électeurs voteraient en fonction de l'enjeu dans chaque circonscription, donc de la façon dont ils ont voté effectivement en 2015. Si un deuxième vote est possible, beaucoup d'entre eux l'utiliseraient sans doute pour favoriser un parti n'ayant aucune chance de gagner dans leur circonscription, ce qui rend la simulation faite ici beaucoup moins réaliste.
  7. Donc 9 élus au total pour ce parti. J'ai supposé que nous ne serions pas obligés d'imiter la règle allemande du seuil de 5%. Avec ce seuil appliqué dans l'ensemble du pays et non dans chaque province le Parti vert et le Bloc québécois n'auraient le droit à aucun élu compensatoire.

le Parti libéral n'atteint pas la majorité absolue qui est de 200 dans une assemblée de 398 membres. Mais il reste très surreprésenté avec 48,7 % des élus pour 39,5 % des votes. Si l'attribution des sièges compensatoires était faite au plan du pays plutôt qu'à celui des provinces, il n'aurait droit à aucun élu supplémentaire.

Il est remarquable qu'avec un système comportant moins d'un sixième de sièges compensatoires (60 sur 398), un parti ayant moins de 4 % des votes parvienne à avoir 8 députés compensatoires. Dans les trois provinces les plus peuplées, un système mixte même très limité donnerait des élus à de très petits partis, qui ne seraient pas tous aussi pertinents politiquement ou aussi raisonnables que le Parti vert. Le système mixte présente donc deux des difficultés de tout système proportionnel comportant quelques circonscriptions élisant un grand nombre de députés : le risque de prolifération des partis causant l'instabilité ou l'indécision des gouvernements ; et l'inégalité entre les citoyens, puisque ceux qui vivent dans les provinces très peuplées ont accès à un choix de partis beaucoup plus varié que ceux qui vivent dans les moins peuplées. Pour y remédier, il faudrait imposer un seuil assez élevé, en dessous duquel un parti n'a droit à aucun élu compensatoire.

Un système mixte avec beaucoup moins de deux cinquièmes de députés compensatoires serait beaucoup de tracas pour ne pas améliorer grand-chose dans notre vie politique. Une réforme de ce type aura pourtant sans doute beaucoup de partisans, parce qu'elle permet de ne pas changer les circonscriptions qui existent. On voudra nous faire croire que les Canadiens tiennent absolument à savoir qui est « leur » député, élu par eux dans « leur » circonscription. Mais on ne nous dit jamais qui est le député auquel sont si attachés les 4 255 électeurs qui ont voté pour le NPD dans la circonscription de Calgary Heritage où a été élu Stephen Harper. Le « travail de circonscription », dont certains députés nous disent qu'il est leur activité la plus

importante, est un service public que la plupart d'entre nous n'utilisons jamais. Nous préfererions avoir des députés qui consacrent plus de temps, d'attention et de compétence à leur fonction de législateur et de contrôleur du gouvernement.

Je ne sais pas si beaucoup de mes concitoyens sont vraiment attachés à l'existence des circonscriptions électorales, ou si on le leur fait croire, parce que les députés y sont attachés, et les organisateurs politiques encore davantage. Ils ont pour cela des raisons très fortes. Les circonscriptions électorales sont une des données de base de leurs conditions de travail et le cadre de leur réussite. Si on change ce cadre, certains députés ne seront plus capables d'être élus et tous devront réapprendre une partie des règles de leur métier. Les organisateurs politiques devront réapprendre presque tout ou changer de métier. Les citoyens n'ont aucune raison de se laisser arrêter par ces considérations, s'ils pensent qu'une réforme est utile pour améliorer leurs chances d'être bien gouvernés.

Nous avons vu plus haut qu'il est possible de faire un système électoral mixte avec des circonscriptions dont les députés sont élus de manière préférentielle. Si le débat canadien sur la réforme électorale aboutit à un système mixte comportant des élections préférentielles de circonscription et une « dose de proportionnelle » faite de beaucoup moins de deux cinquièmes de sièges compensatoires, il faudra l'accepter sans hésitation et presque sans regret. Ce serait un progrès important, à cause du vote préférentiel, qui, pour les raisons que nous avons vues au chapitre 2, améliorerait beaucoup notre condition de citoyen électeur.

\* \* \*

En conclusion, adopter un système électoral mixte serait une réforme assez difficile à mettre en œuvre, parce qu'il faudrait refaire les circonscriptions électorales ou augmenter le nombre des députés. Un système mixte comportant au moins deux cinquièmes de sièges compensatoires aurait les mêmes effets politiques qu'un système proportionnel et comporterait les mêmes risques d'instabilité gouvernementale. Un système mixte avec vote préférentiel pour élire les députés de circonscription, même s'il comporte peu de sièges compensatoires, serait peut-être une bonne réforme. Mais il est possible de faire mieux et plus simple.

# 5

## La représentation proportionnelle modérée : une réforme très utile, pas trop difficile à mettre en œuvre

Une représentation proportionnelle peut être plus facile à mettre en œuvre qu'un système mixte, qui obligerait à refaire toutes les circonscriptions ou à augmenter le nombre des députés à la Chambre des communes. Plutôt que de refaire toutes les circonscriptions uninominales, il serait plus simple de regrouper les circonscriptions actuelles en circonscriptions à 3, 4 ou 5 députés, pour faire ce qu'on appelle une « représentation proportionnelle modérée<sup>1</sup> ».

Ces chiffres résultent en partie de contraintes propres au Canada. Pour des raisons constitutionnelles, l'Île-du-Prince-Édouard doit avoir quatre députés. Pour respecter le principe de l'égalité des citoyens et leur offrir à peu près la même possibilité de choix dans tout le pays, il faut que les circonscriptions n'aient

---

1. J'emprunte cette appellation à Vincent Lemieux, je ne sais pas s'il en est l'inventeur.

pas des nombres très différents de députés, comme nous l'avons vu au chapitre 3. Il est possible de garder le nombre de députés qu'ont aujourd'hui les provinces en les divisant en circonscriptions à trois, quatre, ou cinq députés. Le Yukon, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest pourraient former ensemble une circonscription à trois députés, ou rester trois circonscriptions uninominales, exception justifiée par leur situation géographique et leur statut exceptionnels.

La raison principale de faire des circonscriptions élisant peu de députés n'est ni pratique ni constitutionnelle, mais politique : si on adopte un système électoral proportionnel, il faut éviter de favoriser la prolifération des partis politiques, comme nous l'avons vu au chapitre 3. Avec des circonscriptions n'élisant pas plus de cinq députés, le nombre de partis ayant des élus ne pourrait pas être beaucoup plus grand qu'aujourd'hui. Le risque serait très faible d'avoir un parlement incohérent et des gouvernements instables ou incapables de décider, comme en Israël ou dans la France de la Quatrième république. Si on désire limiter de façon assez stricte le nombre des partis qui peuvent avoir des élus, on pourrait faire seulement des circonscriptions à trois et à quatre députés. Si on préfère limiter un peu moins ce nombre, on peut faire des circonscriptions à quatre et à cinq députés<sup>2</sup>. Dans les deux cas il vaut mieux faire davantage de circonscriptions à nombre impair de députés, trois ou cinq. Les nombres pairs sont déconseillés pour élire des députés de manière proportionnelle, parce qu'ils rendent plus difficiles les majorités en permettant à deux partis très inégaux en nombre de votes d'avoir le même nombre d'élus<sup>3</sup>.

- 
2. Il faut alors conserver au moins trois circonscriptions à trois députés, une pour les territoires nordiques, et une pour chacune des deux provinces où le nombre total de députés n'est pas une somme de quatre et de cinq, Terre-Neuve qui a 7 députés (4+3) et la Nouvelle-Écosse qui en a 11 (4+4+3 ou 3+3+5).
  3. Dans une circonscription à deux sièges, si un parti a 66 % des votes et son adversaire 34 %, les deux obtiennent un élu. Au Chili, un système électoral comme celui-là,

Avec un mode de scrutin proportionnel modéré, il peut encore y avoir des votes gaspillés et donc de l'incitation au vote stratégique, puisque dans beaucoup de circonscriptions certains partis auront trop peu de votes pour avoir des élus. Pour que tous les votes comptent, il faut que l'électeur puisse indiquer un ordre de préférence entre les partis politiques. Si le parti qui a sa première préférence en a trop peu pour avoir un élu, son bulletin sera transféré au parti qui a sa deuxième préférence, ou une de ses préférences suivantes s'il tient absolument à voter pour des groupuscules politiques. Le calcul des résultats se fait en comptant les premières préférences obtenues par chaque parti pour identifier ceux qui en ont trop peu pour pouvoir avoir un élu. Les bulletins en faveur de ces partis sont transférés, en commençant par celui qui en a le moins, vers les autres partis selon les deuxièmes préférences ou les préférences suivantes inscrites par les électeurs. Les transferts arrêtent quand les partis qui restent en jeu ont chacun assez de votes pour avoir au moins un élu, et la répartition des sièges se fait entre eux<sup>4</sup>.

Certains modes de scrutin empêchent les petits partis d'avoir des élus. C'est le cas des systèmes uninominaux et aussi, dans une moindre mesure, de la représentation proportionnelle surtout si elle est modérée. On devrait toujours y ajouter le vote

---

inventé par le dictateur Pinochet pour favoriser ses partisans après son départ du pouvoir, a été aboli en 2015.

4. Encore une note technique. Au cours du processus, quand le nombre de listes de partis est devenu égal au nombre de députés à élire, on calcule la répartition des sièges entre elles avec la méthode de la plus forte moyenne (voir note 2, page 32). Si une liste n'obtient ainsi aucun élu, on transfère ses bulletins aux autres listes, et on refait le calcul de la plus forte moyenne. On répète l'opération jusqu'à ce que toutes les listes restant en compétition obtiennent au moins un élu. Avec trois députés dans une circonscription, le calcul de la plus forte moyenne doit être fait au plus deux fois : après les transferts des bulletins en faveur des listes les plus faibles, il reste trois listes en compétition pour trois sièges ; le calcul à la plus forte moyenne donne un siège à chacune, ou montre que l'une n'y a pas droit ; ses bulletins sont transférés vers les deux autres et on effectue le calcul de la répartition des sièges entre elles. Avec cinq députés le calcul doit être fait au plus quatre fois.

préférentiel et cela devrait être vu comme une exigence morale, non pas envers ces partis, mais envers les électeurs, qui devraient avoir le droit d'exprimer leur véritable préférence politique sans prendre le risque de gaspiller leur vote.

Ajouter le vote préférentiel à la représentation proportionnelle modérée aurait un autre avantage qui serait extrêmement précieux. Nous avons vu à la fin du chapitre 3 qu'une représentation proportionnelle rend à peu près inévitables les gouvernements de coalition, et que ceux-ci fonctionnent bien quand les coalitions sont acceptées par la population. Après une élection, on saurait dans quelle proportion ceux qui ont donné leur première préférence à chaque parti ont donné la deuxième à chacun des autres. Cela donnerait l'indication la plus claire des alliances que les électeurs acceptent ou souhaitent, et de celles qu'ils trouvent inacceptables ou même scandaleuses. Ici encore, on voit que le vote préférentiel se conjugue de manière très heureuse avec la représentation proportionnelle.

Un scrutin proportionnel modéré serait aussi efficace qu'un scrutin mixte avec deux cinquièmes de sièges compensatoires pour assurer une représentation des minorités régionales et éviter ainsi d'exagérer les antagonismes entre régions. Pour atteindre cet objectif, il serait plus efficace qu'un système mixte partiel avec seulement quelques dizaines de sièges compensatoires.

Le seul argument en faveur du scrutin mixte est qu'il permet de garder des circonscriptions uninominales, dont beaucoup prétendent qu'elles sont indispensables aux relations entre les citoyens et leurs députés. J'ai écrit dans le chapitre précédent pourquoi je pense que cet argument est peu fondé. Mais, pour ceux qui lui accordent de l'importance, il faut souligner l'avantage que représenterait à cet égard une circonscription à trois, quatre ou cinq sièges par rapport à une circonscription uninominale. Nous avons vu au chapitre 1 qu'en 2015, 52,4 % des électeurs ont voté contre le candidat qui est devenu le député de leur



circonscription. Par conséquent, le citoyen qui désire faire une démarche auprès de « son » député a, plus d'une fois sur deux, seulement la possibilité de rencontrer celui contre qui il a voté. Si, au lieu d'avoir un député, il en avait trois ou quatre, la probabilité serait bien meilleure qu'il y en ait au moins un en faveur de qui il a voté et à qui il pourrait choisir de s'adresser. Il aurait aussi presque toujours le choix entre un député de la majorité gouvernementale ou de l'opposition. Les circonscriptions seraient plus étendues, mais le nombre des députés par rapport à la population resterait le même et ceux-ci ne deviendraient donc pas plus difficilement accessibles.

Parce qu'elle serait un scrutin de liste, la proportionnelle modérée serait favorable à la candidature et à l'élection de femmes, pour les raisons que nous avons vues au chapitre 3. Et elle permettrait aux électeurs de choisir non seulement le parti mais les personnes qui les représentent, à condition de ne pas faire des listes bloquées. Avec des listes sur lesquelles figurent les noms de plusieurs candidats du même parti, il est possible de permettre à l'électeur de ne pas choisir seulement la liste d'un parti, mais aussi entre les candidats du même parti.

Comme nous l'avons vu au début du chapitre 2, on utilise parfois l'expression « vote préférentiel » pour désigner la possibilité d'indiquer une préférence entre plusieurs candidats présentés sur la même liste du même parti. J'ai utilisé cette expression avec un sens différent, et je vais donc ici parler plutôt de « vote personnel », c'est-à-dire de vote pour une personne et non seulement pour un parti. Cela a souvent été fait dans plusieurs pays, et par des méthodes très diverses. Certaines sont vicieuses et permettent des manœuvres assez déloyales. Par exemple, s'il est permis mais non obligatoire d'indiquer une préférence entre les candidats du même parti, la plupart des électeurs n'utilisent pas cette possibilité. Dans le cas où un des dirigeants d'un parti est candidat sur une liste avec quelques

comparses plus ou moins médiocres, un parti adverse peut demander à quelques-uns de ses partisans de voter pour ce parti, en indiquant une préférence pour le comparse le plus médiocre, qui peut ainsi être élu à la place du dirigeant. Pour éviter ce type de manœuvre, si le vote personnel est permis, il doit être obligatoire : pour saboter un parti adverse il faut alors lui donner un grand nombre de votes supplémentaires, ce qui est difficile à faire discrètement et n'est guère avantageux.

Le système électoral de la Finlande comporte une règle qui est une solution simple et élégante à ce problème. C'est une représentation proportionnelle bien ordinaire avec des circonscriptions qui élisent chacune plusieurs députés. Les partis présentent des listes de candidats. Les bulletins sont faits de telle sorte que les électeurs ne peuvent voter pour un parti qu'en votant pour un de ses candidats. Ce vote compte pour la liste à laquelle celui-ci appartient. On compte les votes et on calcule le nombre d'élus auquel chaque liste a droit. Le ou les sièges gagnés par une liste sont attribués aux candidats qui ont obtenu le plus de votes personnels. Nous avons vu au chapitre 4 que le mode de scrutin de l'Allemagne s'appelle une « proportionnelle personnalisée », dont les circonscriptions uninominales sont supposées assurer la personnalisation. La proportionnelle finlandaise est plus personnalisée que celle de l'Allemagne, puisqu'elle donne aux électeurs davantage de choix des personnes qui les représentent. Elle est aussi plus simple.

Si nous adoptons une représentation proportionnelle modérée sans vote préférentiel, ce serait une bonne idée de choisir la façon de voter des Finlandais. Mais il est parfaitement possible de faire un mode de scrutin qui soit à la fois préférentiel entre les partis et entre les candidats individuels.

C'est ce qui existe en Irlande et s'appelle le « vote unique transférable ». Dans des circonscriptions qui ont entre trois et cinq sièges, les partis présentent des candidats. Le nom de chaque

candidat figure sur les bulletins de vote, accompagné de celui du parti auquel il appartient. Les électeurs indiquent leur ordre de préférence entre les candidats. L'ordre de préférence indiqué par chaque électeur est donc synthétique, il est à la fois un ordre de préférence entre les partis et entre les personnes présentées par chaque parti.

Ce système électoral a une réputation de complexité qui est très exagérée. Pour les électeurs, indiquer leurs préférences entre au plus vingt ou trente noms n'est pas très difficile. Les ordres de préférence incomplets sont considérés comme valides, et il est donc possible d'indiquer des préférences entre seulement quelques candidats, si on n'a aucune opinion sur les autres. La difficulté n'est pas plus grande que celle du vote préférentiel uninominal que nous avons décrit au chapitre 2. Et, comme avec celui-ci, la décision politique de voter est très simple, puisque le vote stratégique est presque toujours inutile.

La difficulté du calcul des résultats est un peu plus grande que dans le cas du scrutin préférentiel uninominal. Comme avec celui-ci, les bulletins en faveur des candidats qui ont le moins de premières préférences sont transférés selon les préférences suivantes indiquées par les électeurs. Mais il faut aussi transférer une part des votes obtenus par les candidats qui en ont plus que ce qui est nécessaire pour être élu, afin d'éviter qu'un candidat très populaire fasse perdre des élus à son parti en attirant des votes qui lui sont inutiles et manquent aux autres candidats du même parti. Au cours du dépouillement, ces transferts de ceux qui sont déjà élus vers ceux qui ne le sont pas encore nécessitent des calculs un peu plus compliqués que les transferts à partir des candidats qui ont eu le moins de votes<sup>5</sup>.

---

5. Une autre note technique. Il faut d'abord déterminer le quotient électoral, en divisant le nombre total de votes valides dans la circonscription par le nombre de députés à élire plus un, comme on l'a vu à la note 2, page 32. Ce quotient électoral est le nombre de votes qui suffit pour être élu. On le soustrait du nombre de votes obtenus

Pour inciter des élus à tenir compte des préoccupations de tous les citoyens d'un pays, et pour donner à ceux-ci l'influence la moins inégale possible sur l'élection de leurs députés, ce système électoral est un des meilleurs existant dans le monde, peut-être le meilleur. Certains lui font la réputation d'être incompréhensible. Les Irlandais, qui ne sont pas une population plus instruite que les Canadiens, utilisent ce mode de scrutin depuis plus de 90 ans. Leur gouvernement leur a proposé deux fois d'en changer par référendum, en 1959 et en 1969. À chaque fois les Irlandais ont décidé de le garder.

J'ai tendance à penser que les politiciens n'aiment pas le vote unique transférable parce qu'il donne trop d'influence aux citoyens et limite considérablement la possibilité de les manipuler par des stratégies habiles. Pour un organisateur politique, il est bien plus amusant de disputer une élection au scrutin uninominal pluralitaire, qui permet de gagner une majorité parlementaire en ciblant habilement des minorités d'électeurs habitant dans des circonscriptions soigneusement sélectionnées.

On reproche souvent à ce mode de scrutin d'être dangereux pour la cohésion des partis politiques, parce qu'il peut inciter les candidats du même parti à faire campagne les uns contre les autres plutôt que contre les autres partis. C'est une préoccupation normale de la part de dirigeants politiques. Dans un régime parlementaire, il faut trouver un équilibre toujours difficile entre la discipline des partis et le débat interne à chaque parti. La discipline est nécessaire à la stabilité des gouvernements, et ceux qui rêvent d'imiter au Canada l'indépendance des

---

par le candidat déjà élu, pour déterminer le nombre de votes excédentaires à transférer. Par exemple, si un candidat a obtenu 24 000 premières préférences et que le quotient est 21 000, il y a 3 000 votes excédentaires. On peut soit tirer au hasard 3 000 bulletins parmi les 24 000 et les transférer en fonction des préférences suivantes qui y sont indiquées, soit transférer les 24 000 bulletins en attribuant à chacun d'eux la valeur d'un huitième de vote (3 000 divisé par 24 000).

sénateurs ou des représentants américains se trompent. Le débat interne est nécessaire pour qu'un parti reste un lieu de coopération entre des personnes qui ne peuvent pas avoir exactement la même opinion sur tous les sujets, et doivent pouvoir discuter pour rester capables de prendre collectivement des décisions intelligentes. Au cours des années récentes, les principaux partis canadiens ont sûrement exagéré davantage par excès de discipline que par excès de débat interne.

Pour éviter un affaiblissement de la cohésion des partis, il est possible d'apporter une modification assez simple au vote unique transférable. Les électeurs voteraient comme en Irlande: le bulletin de vote mentionne tous les candidats qui se présentent dans la circonscription et très clairement le parti auquel ils appartiennent<sup>6</sup>; les électeurs indiquent un ordre de préférence, complet ou non. La façon de calculer le résultat serait différente de celle appliquée en Irlande: toutes les premières préférences accordées aux candidats du même parti seraient d'abord additionnées, pour déterminer le nombre des votes en faveur de chaque parti. On appliquerait ensuite la méthode de calcul décrite plus haut dans ce chapitre pour le vote préférentiel entre des listes: les bulletins en faveur des partis qui ont trop peu de votes pour avoir un élu sont transférés en fonction des deuxième préférences ou des préférences suivantes<sup>7</sup>; quand tous les partis qui restent en compétition peuvent avoir au moins un élu, on procède à la répartition proportionnelle des sièges entre eux<sup>8</sup>.

- 
6. En Irlande, les bulletins de vote mentionnent les candidats par ordre alphabétique. Pour mettre en évidence que le vote pour une personne sera compté d'abord comme un vote pour un parti, on devrait peut-être regrouper sur le bulletin de vote les candidats du même parti. Mais les cases où inscrire les numéros doivent être en face de chaque nom de candidat.
  7. Si un électeur donne ses trois premières préférences à trois candidats du même parti, ce qui arrivera souvent, c'est sa préférence numéro 4 qui indique sa deuxième préférence de parti.
  8. La méthode de calcul est celle qui a déjà été décrite à la note 4, page 55.

Ces sièges sont ensuite attribués aux candidats individuels en fonction des votes personnels qu'ils ont obtenus<sup>9</sup>.

Avec cette façon de calculer les résultats, les électeurs gardent une influence sur le choix des personnes qui les représentent, et pas seulement sur celui des partis. Dans la campagne électorale, l'émulation entre les candidats du même parti reste possible. Mais aucun candidat n'a intérêt à attaquer un collègue, puisqu'il aura besoin des votes obtenus par celui-ci pour avoir des chances d'être élu.

Cette façon de calculer les résultats aurait aussi un avantage pratique, celui de simplifier nettement la procédure de calcul. La difficulté principale du vote unique transférable tel qu'il est pratiqué en Irlande est de devoir transférer, en cours de dépouillement, une partie des votes gagnés par un candidat déjà élu vers ceux qui ne le sont pas encore. C'est nécessaire pour que le résultat soit proportionnel entre les partis politiques. La méthode proposée ici rend inutiles ces transferts compliqués, en procédant en priorité au calcul de la proportionnalité entre les partis avant de prendre en compte les votes personnels.

\* \* \*

Nous avons vu à la fin du chapitre 1 qu'une réforme de notre mode de scrutin devrait viser plusieurs objectifs : permettre la formation de majorités parlementaires cohérentes et durables correspondant à des majorités réelles dans la population ; ne pas exagérer les antagonismes entre les différentes régions du pays ; ne pas créer d'inégalités graves d'influence entre les citoyens ;

---

9. L'élu n'est pas nécessairement celui qui a eu le plus de premières préférences. Si un parti qui a présenté trois candidats a droit à un élu, les deuxièmes préférences mentionnées sur les bulletins de celui qui a le moins de premières préférences peuvent avoir un effet décisif entre les deux autres.

réduire le nombre des votes gaspillés pour permettre aux électeurs de voter sincèrement sans avoir à recourir au vote stratégique.

Une représentation proportionnelle appliquée dans des circonscriptions élisant de 3 à 5 députés, peut atteindre le premier objectif de manière optimale: elle rend les majorités parlementaires beaucoup moins difficiles que si elle est appliquée dans des circonscriptions élisant un grand nombre de députés; et elle garantit bien mieux que le scrutin pluralitaire uninominal que des majorités d'élus correspondent à des majorités réelles d'électeurs. Une proportionnelle modérée empêche les petits partis d'avoir des élus, mais, si elle est en même temps préférentielle, elle n'empêche pas de connaître leur véritable soutien dans la population. Elle incite les grands partis à tenir compte des préoccupations des électeurs des petits partis dont ils espèrent obtenir les deuxièmes préférences. Elle encourage les partis politiques à la modération et facilite la formation de coalitions gouvernementales cohérentes et acceptables pour la population.

En permettant une représentation correcte des minorités idéologiques régionales, elle mettrait fin à l'exagération des antagonismes entre régions qui est un des effets les plus néfastes pour le Canada du scrutin pluralitaire. Elle aurait aussi probablement pour effet de rendre moins difficile l'élection de femmes. Jointe au vote préférentiel, elle permettrait aux électeurs d'exercer une influence réelle non seulement sur le choix des partis mais aussi sur celui des personnes qui les représentent.

Une représentation proportionnelle modérée produit beaucoup moins d'inégalités d'influence entre les électeurs qu'un scrutin pluralitaire. Elle en produit un peu plus qu'un scrutin proportionnel appliqué dans des circonscriptions élisant un grand nombre de députés. Mais il est de toute façon impossible au Canada, où les provinces ont des nombres d'habitants très inégaux, de faire des circonscriptions électorales qui soient à peu près égales entre elles et aient un grand nombre d'électeurs. Par

conséquent les circonscriptions ayant à peu près le même nombre d'électeurs et élisant à peu près le même petit nombre de députés sont celles qui produiraient le moins d'inégalités entre concitoyens.

Grâce au vote préférentiel, ce mode de scrutin serait respectueux à la fois de l'intelligence et de la liberté de choix des électeurs. Il leur permettrait de voter sincèrement, sans calcul stratégique et sans crainte de gaspiller leur vote.



# 6

## Comment conduire la réforme et éviter qu'elle échoue

J'ai évoqué en introduction la difficulté que rencontre toujours une réforme du système électoral : ceux qui doivent adopter le nouveau système sont ceux qui ont été élus dans le cadre de l'ancien. Certains chercheront intentionnellement à faire échouer la réforme, d'autres y contribueront de manière involontaire en défendant avec bonne volonté et ignorance des positions qui ne peuvent conduire qu'à des échecs. Les fausses évidences, les fausses pistes et les leurres ne leur manqueront pas.

Un premier leurre est la réforme du Sénat. Depuis un an, les médias ont parlé du Sénat beaucoup plus souvent que du mode d'élection de la Chambre des communes, et certains en déduiront que la réforme la plus urgente de nos institutions est celle du Sénat. Or celui-ci est à la fois beaucoup moins important que le mode d'élection de la Chambre des communes et beaucoup plus difficile à réformer, parce qu'il est à peu près impossible de le faire sans révision constitutionnelle. Y consacrer beaucoup de temps et d'énergie serait donc une diversion efficace pour éviter de faire une autre réforme ayant davantage de conséquences et de meilleures chances d'aboutir.

Sur la réforme du Sénat, il faut ajouter une mise en garde. Dans le texte de la Constitution, celui-ci a des pouvoirs égaux à ceux de la Chambre des communes; une coutume constitutionnelle lui interdit de les exercer parce que le mode de nomination des sénateurs les prive de la légitimité nécessaire. Si on modifie ce mode de nomination pour rendre les sénateurs plus légitimes, certains vont vouloir que ce Sénat rénové joue pleinement son rôle. Dans un régime parlementaire il ne faut pas avoir deux assemblées ayant une composition différente et des pouvoirs égaux<sup>1</sup>. Si on réforme un jour le Sénat, il faudra donc faire une réforme paradoxale: améliorer le mode de nomination des sénateurs et diminuer leurs pouvoirs, pour qu'ils puissent exercer vraiment des pouvoirs plus limités. Cela ne peut pas être fait sans révision constitutionnelle et peut attendre.

Le Sénat risque cependant d'être un obstacle à la réforme électorale. Certains adversaires de celle-ci vont sans doute soutenir que ce pouvoir législatif qu'il n'a pas la légitimité d'exercer dans la plupart des cas, il doit l'exercer dans ce cas, parce les membres de la Chambre des communes sont en conflit d'intérêt s'ils décident seuls de leur propre mode d'élection. Pour les principes de base de la démocratie, ce serait un scandale: l'assemblée non élue interdit à l'assemblée élue par moins de la moitié des citoyens d'améliorer son propre mode d'élection afin d'être elle-même moins mal élue. Une réforme du Sénat deviendrait alors un préalable à celle du mode de scrutin. Et ce serait une opération à long terme: une réforme constitutionnelle concernant le Sénat doit être votée par celui-ci, il faudrait donc

---

1. Nous avons vu au chapitre 3 que l'instabilité politique de l'Italie après la Deuxième guerre mondiale n'était pas due à la représentation proportionnelle mais à la position dominante d'un parti aux nombreuses divisions internes, la Démocratie chrétienne. Elle était due aussi à l'existence de deux assemblées, une Chambre des députés et un Sénat, élus séparément et ayant des pouvoirs égaux.

commencer par y faire entrer un nombre suffisant de nouveaux sénateurs convaincus de la nécessité de la réforme projetée<sup>2</sup>.

Revenons au sujet principal, la réforme électorale. Le programme du Parti libéral mentionne le vote en ligne comme une des innovations à étudier. C'est au pire une mauvaise idée et au mieux une idée futile. Elle est proposée par des gens qui n'ont pas compris que le vote doit être secret pour deux raisons : protéger l'électeur contre les pressions, et aussi l'empêcher de vendre son vote, puisque l'acheteur éventuel ne peut pas vérifier qu'il a effectivement obtenu ce pour quoi il a payé. Les procédés informatiques existent aujourd'hui pour s'assurer de l'identité d'une personne votant avec son ordinateur ou son téléphone, tout en gardant secret le vote lui-même. Donc la personne qui veut échapper aux pressions peut le faire avec le vote en ligne, à condition de faire confiance aux informaticiens qui ont programmé les ordinateurs intervenant dans l'opération. Mais la personne qui veut voter en présence de quelqu'un pour obtenir une contrepartie peut aussi le faire, ce qui n'est pas possible dans un bureau de vote<sup>3</sup>.

L'abstentionnisme électoral n'est pas dû à la fatigue ou à la paresse de gens qui ne veulent pas se déplacer jusqu'à un bureau de vote. Il résulte bien davantage de la difficulté de porter un jugement sur les enjeux politiques d'une élection, et du sentiment que voter ne sert à rien. Le vote préférentiel, en diminuant la

- 
2. C'est un des effets pervers de la réforme constitutionnelle de 1982, qui a laissé tant de problèmes latents dans nos institutions, en nous imposant une formule de révision constitutionnelle qui rend à peu près impossible d'y remédier.
  3. En Norvège on a procédé en 2011 et 2013 à des expériences de vote en ligne. Pour éviter la difficulté que je viens de signaler, chacun pouvait voter plusieurs fois successives, et seul le dernier vote comptait. Donc, la personne qui avait voté en présence de quelqu'un, soit sous la pression soit pour vendre son vote, pouvait toujours modifier ensuite celui-ci. Pour frauder, il fallait donc le faire le plus tard possible, juste avant la fermeture du scrutin. Ces expériences ont été abandonnées en 2014 parce qu'elles n'avaient pas d'effet notable sur la participation électorale.

difficulté de la décision politique de voter et en permettant qu'aucun vote ne soit gaspillé, pourrait avoir des effets positifs sur la participation électorale. Le vote en ligne, en rendant plus faciles certaines fraudes, risquerait de dévaloriser davantage le vote et pourrait avoir sur l'abstention l'effet inverse de celui que recherchent ceux qui en défendent l'idée.

Pour faciliter un peu le vote, une mesure très simple pourrait être prise: voter le dimanche comme dans beaucoup d'autres pays. On éviterait ainsi l'encombrement des bureaux de vote par les gens qui sortent de leur travail le lundi après 17 heures.

Une autre idée présente dans le programme libéral, le vote obligatoire, n'est pas futile, mais elle risque cependant d'être un leurre, si on consacre beaucoup de temps à en discuter sans pouvoir en décider, ou si on en prend la décision sans être capable de l'appliquer. Le vote obligatoire est une règle logique dans une démocratie. Pour que les institutions fonctionnent convenablement, il faut que les décideurs politiques soient incités à tenir compte des préoccupations de tous les citoyens, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents. Pour cela, il faut que les citoyens votent en grand nombre. Aller voter devrait donc être vu comme une obligation morale, et elle pourrait être aussi une obligation légale: dans l'intérêt général, tous doivent voter comme tous doivent payer leurs impôts. Cette obligation ne porte en rien atteinte à la liberté de choix individuelle, puisque chacun peut voter blanc ou nul et puisque le vote est secret. Les pays où le vote est obligatoire depuis longtemps ont de la chance et ne devraient pas y renoncer.

Cependant, introduire maintenant le vote obligatoire au Canada représente un risque. Il faudrait instituer une amende, qui serait nécessairement assez modique, pour ceux qui s'abs-tiennent sans raison valable. Si, par l'inertie des habitudes, l'abs-tention reste presque aussi élevée qu'aujourd'hui, tentera-t-on de faire payer une amende à des millions de personnes? Cela risque

d'augmenter la méfiance ou le mépris envers le processus électoral, ou de ridiculiser la nouvelle règle si on renonce à l'appliquer. Si je me trompe sur ce dernier point, si on rend le vote obligatoire et que cela fait baisser l'abstention de façon importante, j'en serai ravi, parce que c'est une règle excellente.

La question de l'adoption d'une réforme électorale par référendum ressemble à celle du vote obligatoire : une idée qui repose sur de bonnes raisons mais qui présente des difficultés d'application.

Il est logique de penser que les députés, qui peuvent faire des lois dans tous les domaines où la constitution le leur permet, ne devraient pas pouvoir décider eux-mêmes les règles de leur propre élection. Le système électoral appartient aux citoyens, et c'est à eux d'en décider. Le moyen le plus simple pour produire une décision collective des citoyens est le référendum.

Mais ce n'est pas si simple. Un référendum ne peut qu'accepter ou refuser un projet qui doit être préparé par une autre instance. Beaucoup des choix qui doivent être faits le sont donc avant que les citoyens soient appelés à voter, et le résultat final dépend dans une large mesure de ces choix préalables. L'instance qui élabore le projet peut être un comité de députés, ou formé d'autres personnes dont la sélection ou au moins les règles de sélection sont décidées par les députés. On ne sort jamais complètement de la difficulté inhérente à toute réforme électorale.

Et il y en a une autre : tout référendum est une procédure de décision qui donne plus facilement un résultat négatif qu'un résultat positif. Il est facile de comprendre pourquoi. Dans une élection entre deux candidats, les électeurs qui votent pour l'un des deux ont deux sortes de raisons de le faire, leur sympathie pour lui et leur antipathie envers son adversaire, puisque le seul moyen d'empêcher le second d'être élu c'est de voter pour le

premier. S'il n'y a qu'un candidat et qu'on doit voter « oui » ou « non » à son élection, les raisons du deuxième type disparaissent, et il devient plus difficile pour le candidat unique d'obtenir une majorité de votes favorables<sup>4</sup>. Un référendum ressemble à une élection à candidat unique. Dans un référendum sur une réforme du système électoral, voteront « non » tous ceux qui ont des raisons avouables ou non de préférer l'ancien système, et tous ceux qui souhaitent une réforme différente ou même seulement une réforme allant plus loin dans la même direction. Et nous resterons avec le même système électoral, malgré tous ses défauts<sup>5</sup>. Pourtant, si nous avons un mode de scrutin différent et si nous devons aujourd'hui décider par référendum d'adopter ou non le scrutin uninominal pluralitaire, combien d'entre nous voteraient en sa faveur ?

L'idée est juste qu'une réforme électorale doit s'appuyer sur un consensus dans la population et ne doit pas être imposée par un parti politique contre tous les autres. Mais le référendum n'est pas un bon instrument pour vérifier ce consensus parce qu'il est naturellement biaisé en faveur d'une réponse négative. Il est possible supprimer ce biais. La question posée dans un référendum peut demander de choisir entre un projet de réforme

---

4. Les Français ont fait cette expérience en grandeur réelle entre 1965 et 1969. En 1965, de Gaulle a été réélu président avec 45 % des votes au premier tour et 55 % au deuxième tour contre Mitterrand, un homme politique qui avait à l'époque une assez mauvaise réputation. En 1969, pour des raisons multiples, de Gaulle a organisé un référendum en annonçant qu'en cas de « non » il démissionnerait. C'est évidemment ce qui est arrivé. On ne peut pas rejouer à un tour sans adversaire une élection qui a été gagnée au deuxième tour contre un adversaire.

5. L'expérience de la Colombie-Britannique a été à cet égard spécialement navrante. En 2004, une assemblée de citoyens sélectionnée par tirage au sort a fait un travail très approfondi de réflexion sur les modes de scrutin et a recommandé l'adoption du vote unique transférable, qui est un des meilleurs en usage dans le monde d'aujourd'hui. Un référendum a été organisé en 2005 et a donné 57 % de votes favorables à cette proposition. Malgré ce résultat presque inespéré, la réforme n'a pas été adoptée, parce que le gouvernement, quand il avait décidé de lancer ce processus remarquable, avait pris aussi la décision saugrenue de fixer une majorité qualifiée de 60 % pour le référendum final.

électorale et le statu quo, comme cela a été fait en Ontario en 2007 et en Colombie Britannique en 2009, où, dans les deux cas, la réforme a été refusée. On pourrait aussi imaginer que la réforme soit adoptée par le Parlement, comme une loi normale fixant les règles de la prochaine élection et imposant la tenue d'un référendum, dans un certain délai après la tenue de celle-ci. La question posée lors de ce référendum porterait non sur la réforme qui vient d'être appliquée pour la première fois, mais sur le retour au mode de scrutin pluralitaire. En cas de vote négatif, la réforme deviendrait définitive. En cas de vote positif, l'assemblée nouvellement élue serait dissoute et de nouvelles élections organisées selon l'ancien mode de scrutin.

Cette façon de procéder ressemblerait à une procédure qui existe en Italie, le référendum abrogatif, par lequel on ne peut pas adopter une loi, mais qui permet de l'annuler si une majorité de la population est clairement hostile à ce que le Parlement a voté. Elle aurait l'avantage de permettre aux citoyens de se former une opinion sur le nouveau mode de scrutin, puisqu'ils l'auraient déjà expérimenté une fois. Et elle obligerait les auteurs de la réforme à faire quelque chose de compréhensible et dont les mérites soient assez évidents.

Si la réforme institue seulement le vote préférentiel dans des circonscriptions uninominales inchangées, l'élection elle-même pourrait tenir lieu de référendum implicite. En effet, la réforme serait facultative pour les électeurs, qui auraient la possibilité de ne rien changer à leurs habitudes et de voter en faisant une seule marque sur leur bulletin. Si la plupart d'entre eux n'utilisent pas la possibilité de marquer plusieurs préférences, le résultat du vote sera à peu près le même qu'avec un vote pluralitaire, et la réforme pourra être considérée comme refusée.

Mais pourquoi les électeurs refuseraient-ils d'utiliser la possibilité d'indiquer plusieurs préférences? Je suis persuadé que beaucoup d'entre eux apprécieraient beaucoup de pouvoir voter

ainsi, et l'expérience mériterait d'être faite. Imaginons les partis hostiles à la réforme disant à peu près ceci : « N'utilisez pas votre deuxième préférence. Si vous votez pour nous, faites une seule marque sur votre bulletin. Si vous votez pour un autre parti, nous ne voulons pas être votre deuxième préférence. » Il serait étonnant que quelqu'un ose faire ce type de déclaration. Et il suffit de se représenter une situation comme celle-là pour comprendre que l'argument le plus fort en faveur du vote préférentiel est le respect envers les électeurs, à qui il permet d'avoir une opinion politique nuancée et de voter à la fois sincèrement et efficacement.

Certains accuseront sûrement le Parti libéral de promouvoir le vote préférentiel pour l'unique raison que celui-ci l'avantagera probablement. C'est d'ailleurs déjà commencé, ce type d'accusation est complètement inévitable entre politiciens. Quel jugement les citoyens devraient-ils porter face à ce type d'argument ? Il n'est pas raisonnable de penser qu'un parti politique peut et doit faire preuve d'abnégation. Si les dirigeants d'un parti proposent une réforme électorale, ils pensent évidemment qu'elle ne leur fera pas de tort. Ce n'est pas ainsi que les citoyens doivent en juger. Ils doivent se demander si la réforme fera du bien à la vie politique du pays et à leur capacité d'influencer efficacement la façon dont ils sont gouvernés. Si cette réforme est en même temps favorable au parti qui a la majorité à la Chambre des communes, cela signifie que ses chances d'être adoptée ne sont pas trop mauvaises, et c'est donc plutôt une bonne nouvelle.

L'autre parti qui aurait un avantage important à ce que le vote soit préférentiel est le Parti vert, dont le nombre de votes pourrait tripler ou quadrupler si ceux qui approuvent ses objectifs n'ont plus la conviction qu'un vote en sa faveur est gaspillé. Ceux qui militent en faveur de la représentation proportionnelle sont souvent les partisans d'un petit parti, qui souhaitent que celui-ci puisse avoir quelques élus dans des circonscriptions à grand



nombre de sièges. Une représentation proportionnelle modérée leur semblera injuste parce qu'elle n'offre pas cette possibilité. Le vote préférentiel sera le moyen de la leur rendre acceptable. Avec une représentation proportionnelle simple, le Parti vert aurait quelques élus dans des circonscriptions très peuplées élisant des dizaines de députés à Toronto ou à Montréal, et quelques rares votes ailleurs parce que ceux-ci seraient gaspillés. Avec le vote préférentiel, le Parti vert pourra avoir dans tout le pays le nombre de votes correspondant à son soutien réel dans la population. Et il pourra, à partir de là, croître jusqu'au point où il aura les 17 %, 20 % ou 25 % de votes qui sont nécessaires pour avoir un élu dans une circonscription à 5, 4 ou 3 députés.

Le Parti conservateur est celui qui sera le plus hostile à toute réforme, parce que sans le scrutin pluralitaire il n'aurait jamais pu former trois gouvernements successifs depuis 2006. La cause principale en est le choix par ses dirigeants d'une position idéologique radicale par rapport à l'opinion moyenne des Canadiens. En 1984, le Parti progressiste-conservateur aurait pu remporter une élection, même avec un scrutin préférentiel ou une représentation proportionnelle modérée. Il n'est pas impossible que les futurs dirigeants conservateurs décident d'adopter une position idéologique différente, qui les handicaperait moins pour affronter une élection avec un mode de scrutin moins injuste. Il n'est pas impossible non plus que, comprenant qu'un nouveau mode de scrutin serait un progrès pour nos institutions, ils choisissent de faire passer la patrie avant le parti et acceptent d'approuver ce qui serait une bonne réforme à la fois pour nos institutions et pour l'ensemble des Canadiens.

La situation du NPD est la plus ambiguë. Comme tout parti petit ou moyen désavantagé par le scrutin pluralitaire, il revendique depuis longtemps une représentation proportionnelle. Mais, en 2011, il s'est trouvé dans une situation nouvelle: le Parti libéral, arrivé en troisième position, semblait menacé d'un

déclin définitif, comme les libéraux britanniques avant lui ; il apparaissait possible que notre vie politique s'organise autour d'un nouveau bipartisme entre le Parti conservateur et le NPD. Pour atteindre cet objectif, ce parti avait besoin, comme le Parti conservateur, du scrutin pluralitaire. S'ils renoncent à cet espoir, ses dirigeants pourront au contraire voir dans la réforme du mode de scrutin le moyen d'exercer une influence accrue par rapport à ce qu'elle a été avant l'élection de 2011 ou à ce qu'elle est depuis celle de 2015. Que la représentation proportionnelle soit modérée, pour limiter les chances des petits partis d'avoir des élus, est avantageux pour le NPD comme pour les deux autres grands partis. Le vote préférentiel lui enlèverait des premières préférences qui iraient au Parti vert, mais dont beaucoup lui reviendraient sous forme de deuxième préférences. Le vote préférentiel, qui aurait été avantageux pour le NPD lors de toutes les élections jusqu'en 2008, pourrait très bien l'être de nouveau à l'avenir. S'il s'y rallie, et insiste auprès des libéraux pour qu'ils acceptent aussi la représentation proportionnelle modérée, cela pourrait donner des chances à une vraiment bonne réforme.

Les conséquences d'une réforme pour les partis politiques ne doivent pas être ce qui importe le plus, pour deux raisons. La première est que si on fait une réforme électorale en vue d'avantages partisans immédiats, on est très vite déçu parce que les électeurs s'adaptent aux nouvelles règles et ne votent pas comme on s'y attendait<sup>6</sup>. La seconde est la plus importante pour nous

---

6. Deux exemples récents. En 2014 en Israël, le seuil d'éligibilité a été haussé de 2 % à 3,25 %, dans le but d'éliminer trois petits partis politiques arabes. Ceux-ci ont fusionné et sont devenus aux élections de 2015 le troisième groupe parlementaire le plus nombreux à la Knesset. En France on a adopté pour l'élection des assemblées régionales un mode de scrutin, proportionnel à deux tours, qui est une des inventions les plus bizarres qui aient jamais été faites en ce domaine, afin de diminuer la présence du Front national dans ces assemblées. Aux élections de 2015, ce système a atteint son but, mais il est passé tout près de produire l'effet inverse, celui d'amplifier des victoires du Front national dans certaines régions.

comme citoyens : nous devons nous préoccuper de ce qui peut améliorer le fonctionnement de nos institutions politiques et notre influence sur la façon dont nous sommes gouvernés. Les dirigeants politiques seront peut-être obligés de débattre eux-mêmes en ces termes, si les citoyens interviennent dans le débat pour défendre cet argument et les inciter à en tenir compte.

\* \* \*

Si le débat qui s'amorce au début de 2016 sur la réforme électorale est conduit de manière plus constructive que polémique, que pouvons-nous en attendre ?

Nous avons vu pourquoi une réforme de notre mode de scrutin devrait préserver la possibilité de former des majorités gouvernementales cohérentes à la Chambre des communes. Cet argument sera répété sans cesse par les adversaires de toute réforme. Il faudra leur montrer que le mode de scrutin pluralitaire auquel nous sommes habitués n'est pas le seul qui permette cela, et tenter de les convaincre qu'il serait préférable que les majorités parlementaires correspondent davantage à des majorités dans la population.

Nous avons vu aussi qu'une réforme devrait viser d'autres objectifs : cesser d'exagérer les antagonismes entre les différentes régions du pays, réduire les inégalités d'influence entre les citoyens selon le lieu où ils vivent, et permettre aux électeurs de voter sincèrement sans craindre de gaspiller leur vote.

Si la réforme aboutit seulement à rendre préférentiel le vote dans les circonscriptions uninominales qui existent aujourd'hui, ce sera une bonne réforme, insuffisante à mes yeux et à ceux de beaucoup d'entre nous, mais certainement un progrès important par rapport au scrutin pluralitaire. C'est une des issues les moins improbables, parce que ce serait la réforme la moins difficile à

mettre en œuvre. Elle préserverait intégralement la possibilité de former une majorité parlementaire, et elle diminuerait un peu l'écart parfois très grand qui peut exister entre cette majorité et la majorité des électeurs. Elle permettrait aux citoyens de voter sincèrement, elle faciliterait la vie des petits partis et inciterait tous les partis à la modération.

Une représentation proportionnelle dans des circonscriptions inégales, certaines n'élisant que quelques députés et d'autres plusieurs dizaines, serait une mauvaise réforme. Elle corrigerait certaines inégalités entre concitoyens en en créant d'autres, et elle risquerait de nuire gravement à l'efficacité de nos institutions. Un système électoral mixte, comportant trois cinquièmes de députés élus dans des circonscriptions uninominales et deux cinquièmes de députés élus de façon compensatoire aurait les mêmes effets qu'une représentation proportionnelle simple. Ce ne serait pas non plus une bonne réforme. Il y a peu de risque que cette formule soit adoptée, parce qu'elle comporterait de grandes difficultés de mise en œuvre. Il est moins improbable que la réforme produise un scrutin mixte partiel, conservant les circonscriptions actuelles et y ajoutant quelques dizaines de députés élus de façon compensatoire, parce que la mise en œuvre en serait moins difficile. Ce serait une réforme un peu futile, qui n'aggraverait ou n'améliorerait pas beaucoup nos institutions, sauf si l'élection dans les circonscriptions uninominales était faite de manière préférentielle, puisque cela aurait les effets positifs mentionnés au paragraphe précédent.

Une représentation proportionnelle serait une bonne réforme à condition d'être modérée, c'est-à-dire appliquée dans des circonscriptions à peu près égales et assez petites, de 3 à 5 députés par circonscription, peut-être seulement 3 et 4, afin de ne pas rendre trop difficile la formation des majorités parlementaires. On atteindrait ainsi les deux objectifs qui ne peuvent pas l'être par le vote préférentiel, mettre fin à l'exagération des

antagonismes entre régions et réduire les inégalités d'influence entre concitoyens<sup>7</sup>.

Une représentation proportionnelle modérée avec des listes bloquées de candidats fixées par les partis serait une assez bonne réforme. Elle deviendrait une très bonne réforme si elle était combinée avec le vote préférentiel. Cela peut être fait sans difficulté en donnant aux électeurs la possibilité d'indiquer un ordre de préférence entre les listes proposées par les partis et même entre les candidats présents sur ces listes. On obtiendrait ainsi les avantages de la représentation proportionnelle, la fin de l'exagération des antagonismes entre régions et la réduction des inégalités entre concitoyens, et ceux du vote préférentiel, la possibilité pour les électeurs de voter sincèrement et l'encouragement à la modération des partis politiques.

---

7. Les caractéristiques d'un mode de scrutin appelé la «représentation intégrale», qui permet de donner à tous les électeurs d'un pays une influence vraiment égale sur les décisions votées par une assemblée, sont présentées dans mon livre *Essai sur les injustices*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2015, pages 256-259.



Jean-Pierre Derriennic

**A BETTER  
ELECTORAL  
SYSTEM  
FOR CANADA**

ISBN 978-2-7637-3081-3



9 782763 730813

# A Better Electoral System for Canada



## **Démocratie et institutions parlementaires**

The collection *Démocratie et institutions parlementaires* aims to provide a larger audience with easily understandable, quality books and essays on politics and political institutions.

This collection is edited by Louis Massicotte.

### **In the same collection**

Éric Montigny and François Gélineau (eds), *Parlementarisme et francophonie*, 2013.

Paul Terrien, *Les grands discours de l'histoire du Québec*, 2012.

Eugénie Brouillet and Louis Massicotte, *Comment changer une constitution? Les nouveaux processus constitutants*, 2011.

Louis Massicotte, *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*, 2009.

JEAN-PIERRE DERRIENNIC

# A Better Electoral System for Canada



**Presses de  
l'Université Laval**

Les Presses de l'Université Laval receives funding each year from the Canada Council for the Arts and the Société d'aide au développement des entreprises culturelles du Québec for its entire publishing program.

We wish to acknowledge funding from the Canadian government through the Canada Book Fund for our publishing activities.

Funded by the Government of Canada  
Funded by the Government of Canada

Canada

Page layout: Diane Trottier

Cover design: Laurie Patry

ISBN 978-2-7637-3081-3

PDF 9782763730820

© Les Presses de l'Université Laval 2016

Legal deposit, 1st quarter 2016

LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL

[www.pulaval.com](http://www.pulaval.com)

Any reproduction or distribution in whole or in part of this book by whatever means is forbidden without written permission from Les Presses de l'Université Laval.

# Contents

Introduction . . . . .	7
<b>1</b> – Why change our electoral system? The main flaws of the present system. . . . .	10
<b>2</b> – Ranked ballots: A reform easy to implement and useful .	20
<b>3</b> – Various formulas of proportional representation . . . . .	29
<b>4</b> – Mixed electoral systems: A not very useful reform, and difficult to implement. . . . .	41
<b>5</b> – Moderate proportional representation: A very useful reform, and not too difficult to implement. . .	49
<b>6</b> – How to pilot the reform process and avoid failure . . . . .	59



# Introduction

The Liberal Party of Canada promised to change our electoral system to make 2015 the last election using the single-member plurality system, also called “first-past-the-post.” An all-party parliamentary committee will study four possible reforms: ranked ballots, proportional representation, compulsory voting, and online voting. Legislation for electoral reform will be tabled within 18 months.

As we will see in the first chapter, our present electoral system has very serious flaws. Some are well known and have been often denounced. Others remain unnoticed because we are used to them. This system is detrimental to equality among Canadian citizens and restricts their capability to influence the way they are governed. Electoral reform would not solve all of our country’s problems, but a well-designed electoral system could greatly improve our institutions by enabling us to elect members of Parliament who better represent us and are likelier to heed the opinions and needs of every Canadian.

In Canada and in many other countries, electoral reform has been often promised but not carried out. It is always difficult to pass and implement, for reasons easy to understand.

Members of Parliament (MPs) elected under the old rules have the power to make the new rules. I believe Liberal leaders have seriously studied this intended reform, and we have no reason to question their sincerity, but the electoral system they intend to change offered them a beautiful victory. With 39.5% of the votes, they got 54% of the MPs (184 out of 338). New rules will surely affect the probability of some being re-elected, and will make re-election difficult for many recently elected Liberals because the old rules favoured them, at least this time. Even if good for Canada and for their party in the long run, reform will seem personally detrimental to them and their political future. They will try to prevent it or let it take a less dangerous direction for themselves. They will make numerous objections and counterproposals. That is why many debates about electoral reform get lost in technical niceties and come to nothing.

Any electoral reform will come about through a difficult process and face a high risk of failure. To ensure success, citizens will have to watch over politicians and put pressure on them. Some politicians and political commentators say that electoral systems do not interest citizens and are too complex for them to understand.

Yet such issues matter to us because elections are the main tool we have to influence the way we are governed. Every reform proposal will be denounced as manoeuvring by a political party to seek gain at the expense of the others. I will not hide my political preferences, which will be obvious to my readers, but the real debate lies elsewhere. We must judge future proposals on how they will affect the functioning of our institutions and our capability to make our elected representatives heed the opinions and needs of all of us, or at least most of us.

Nor should we feel intimidated by the alleged complexity of electoral systems. If one avoids getting lost in the details and

focuses on what matters, it is not hard to understand how electoral systems function. The reasoning is no more complex than what a child uses to solve math problems at the end of elementary school. It may be more difficult to see the possible political consequences of electoral systems, which depend on various conditions in different countries at different times. Yet it is harder to see the possible consequences of a new taxation system or a new division of powers between the federal and the provincial governments. On those questions, politicians and columnists are not afraid to debate publicly and are very sure that they know the right answers. They do not say, as they do about electoral systems, that the issues are too complicated for us to understand.

In this book, I will explain what you should know to judge the various electoral reform proposals that will be debated during the coming months. It will take around two hours of careful reading. You will see the issues are not too complicated for you to understand.



# 1

## Why change our electoral system?

### The main flaws of the present system

The outcome of an election depends not only on how many people vote for one candidate or another but also on the formula used to translate numbers of votes into numbers of elected candidates. This formula is called a “voting system.” In Canada, members of the House of Commons are elected by the single-member plurality voting system. “Single-member” means that the country’s territory is divided into electoral districts, often called “ridings”, and that one MP is elected in each one. “Plurality” means that the candidate with the highest number of votes is elected. This is not a majority system, since it is not necessary to get more than half the votes<sup>1</sup> to win. It is enough to get more votes than any other candidate, what is called a “plurality” of the votes.

---

1. The correct definition of “majority” is “more than half” the votes, and not “fifty percent plus one” as is said very often without thinking. Indeed, “fifty percent plus any number” is a majority, and even “fifty percent plus one half,” when the total of those who vote is an odd number. For example, when 213 people vote, the majority begins at 107 and not at 107.5, which is fifty percent plus one of 213. Therefore “more than half” is a simpler and more exact definition of “majority” than “fifty percent plus one.”

It is not absolutely necessary to read footnotes, but they can be useful.

The single-member plurality system has a glorious history. It helped to bring the parliamentary regime to Britain and many other countries, including ours. Canada has one of the oldest forms of parliamentary government and has benefited from it greatly. Nonetheless, this voting system has some detrimental effects. We need to know them and try to correct them. The quill pen was an important tool for our civilization. This is no reason for not writing with a ballpoint or a computer.

A plurality voting system has one main advantage. It is conducive to creating coherent majorities in elected legislatures. This argument is the one most often made in its favour, and is surely the strongest. Elections serve not only to give voice to the people and their many opinions but also to produce legislative and governmental decisions. The plurality voting system promotes parliamentary majorities by giving the leading party in the popular vote an even larger share of the seats. Conversely, the other parties get a share of the seats that is less than their share of the popular vote. The less a party gets of the popular vote, the more its share of the seats will be reduced.

In Great Britain and in some other countries, the plurality voting system has long had the consequence of promoting a two-party system, a situation where only two political parties get MPs. When most citizens agree with the positions of either party, this system can be pretty good at upholding a fair and efficient democracy. Parliamentary majorities are coherent and last from one election to the next. Citizens know beforehand what kind of government will be formed if the party for which they vote wins. When they want to get rid of a government, they have only to vote for the other party.

With only two parties, the plurality voting system works smoothly. Even so, it has flaws. It may cause frustration among many citizens who feel ignored by the politicians they voted into office. With only two parties, moderate citizens, those who are

less to the left than the left-wing party or less to the right than the right-wing party, will decide the election by easily choosing one party or the other. Citizens with stronger views, those who are further left than the left-wing party or further right than the right-wing party, will have much more trouble changing sides when dissatisfied. They become captive voters, whose opinions and needs may be ignored by the leaders of the party they vote for. They may abstain from voting or turn to illegal political activities.

If these dissatisfied citizens try to start up a new political party, the first consequence will be the victory of a party they strongly oppose. This happened in Canada when the Reform Party was founded by those who considered the Progressive Conservative Party too moderate. As a result, the Liberals won an easy victory in 1993. Therefore, even when the plurality voting and two-party systems work rather well, they can hinder a country's political evolution by allowing the ruling parties to ignore the opinions and needs of many citizens, and by making it very difficult to start up new parties that may better represent them.

In Canada, three, four, or five parties can get MPs. We are not in a two-party system, and the plurality voting system has much more detrimental effects, as may be seen in the outcomes of the last election and a few previous ones.

With more than two big parties, the plurality voting system becomes a machine for making parliamentary majorities out of electoral minorities. On October 19, 2015, the Liberal Party received 54% of the MPs and 100% of the decision-making power in the House of Commons. It got 39.5% of the popular vote, but much of that vote went to defeated Liberal candidates. Therefore, probably 39.5% of all Canadians are rather happy with the Liberal Party's victory, but only 26.1% voted for one of the 184 elected Liberal candidates. Given a 31.5% abstention rate,

these Liberal MPs have 100% of the legislative power and support a government that has 100% of the executive power, despite being elected by only 17.9% of all Canadians of voting age.<sup>2</sup>

Less than half the voters elected all of the MPs of all parties in 2015: 47.6% of all valid votes. Conversely, 52.4% of all valid votes failed to elect anyone. They were lost votes. Votes for second-place candidates were not completely useless, being the best means to prevent election of the winning candidate, but votes for candidates who came neither first nor second were wasted. And those were 23.2% of all valid votes.

This is clearly a very serious problem. There are several reasons for low election turnouts and the cynicism that many of our fellow citizens feel towards democratic institutions. One of them is the electoral system. Many Canadians feel that their vote is useless, that nobody represents them in Parliament, and that politicians can get into power with the support of minorities and then rule while ignoring the needs of large parts of the population. This feeling has a basis in reality and comes from their experience as disappointed voters. To correct this feeling and to end this cynicism every vote should count.<sup>3</sup>

The 2015 election gave the Liberal Party a strong parliamentary majority with a weak base of popular support. There will be no rebellion because we are used to this very unsatisfactory electoral system, and because this time the winner is probably a Condorcet candidate.<sup>4</sup> This notion is key to under-

- 
2. If you check these numbers, you may find some differences, because I could have made some mistakes in adding columns of figures and because the data published by Elections Canada may have since been updated.
  3. See Henry Milner, *Making Every Vote Count, Reassessing Canada's Electoral System*, Broadview Press, 1999, and *Civic Literacy, How Informed Citizens Make Democracy Work*, University Press of New England, 2002.
  4. Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, marquis de Condorcet (1743-1794), a French philosopher and mathematician, was one of the first to study electoral decision-making.

standing why some electoral results are acceptable even to those who did not vote for the winner. If there are more than two candidates, the Condorcet candidate is the one who would win against all the others in several successive elections that pit him against each of the others separately. This mental experiment is easy to do with the 2015 election, and shows that the Liberal Party would have won a majority of the popular vote in every election held separately between it and each of the other parties. This was not the case in the three previous elections: in one-on-one elections in the whole country, Stephen Harper would very likely have lost against Paul Martin in 2006, Stéphane Dion in 2008, and Jack Layton in 2011. He won only because his opposition was split among several opponents. This is probably one of the reasons for the hostility that came to the fore in 2015 against the Conservatives: their government was supported only by a large minority of our fellow citizens, a majority of Canadians being always against it. A Condorcet candidate is not always the one who has the largest number of convinced supporters, but rather the winner who makes the fewest discontented voters.

There is another reason why the 2015 election outcome was somewhat more acceptable than the outcomes of several previous elections. The Liberal Party received 39.5% of the votes and 54% of the MPs, the Conservative Party 31.9% of the votes and 29% of the MPs, the New Democratic Party (NDP) 19.7% of the votes and 13% of the MPs, the Bloc québécois 4.7% of the votes and 3% of the MPs, and the Green Party 3.4% of the votes and 0.03% of the MPs. The number of votes and the number of elected candidates were not proportional, but the party ranking remained the same: the first in the number of votes was the first in the number of MPs, the second was the second, and so on.

This does not happen with every election. In 1979, the Liberals came first in the popular vote, receiving 40.1% of the

votes and 40% of the MPs. The Conservatives with 35.9% of the votes got 48% of the MPs and formed the government. The single-member plurality voting system usually increases the gains of the winning party. Its supporters see this not as a flaw but as a virtue: it makes parliamentary majorities easier. The argument has merit, but there is no justification for increasing the gains of a party that failed to get the most votes, thus making a winner out of a loser.

Our voting system again showed its whimsical effects in 1993. The Liberal party won with 41.24% of the votes and 177 MPs. The Reform Party came second in the popular vote (18.69%) and third in the number of MPs (52). The Conservative Party came third in the popular vote (16.4%) and fifth in the number of MPs (2). The Bloc québécois came fourth in the popular vote (13.52%) and second in the number of MPs, becoming the official opposition. The NDP came fifth in the popular vote (6.88%) and fourth in the number of MPs (9).

These baffling results are inherent to the single-member plurality voting system: the outcome depends not only on the numbers of those who hold a particular opinion, as is normal in an election, but also on where they live, which is completely arbitrary. The same opinion can have a strong political influence or a weak one, depending on the territorial distribution of those who hold it. In 1993, the Bloc québécois had an advantage because its constituency was concentrated in Quebec. Concentrated in the western provinces, though less so than the Bloc, the Reform Party was less advantaged, but still much more so than the Conservative Party, whose constituency was spread over the whole country. Canadian unity was seriously endangered at that time, and our electoral system punished one of the truly national parties, but gave a premium to parties that were exacerbating the antagonisms between the country's various regions.

The plurality voting system usually increases the gains of whatever party gets the most votes in the country and decreases the gains of the other parties. It does the same in each region, thus making the differences of opinions and interests between people in different parts of the country appear greater than they really are. Concern for Canadian unity is not as serious now as it was in 1993, but the voting system is still exaggerating antagonisms between regions: in 2015, the Conservative Party got no MPs in the four Atlantic Provinces despite receiving 19% of the votes; in Alberta, the Liberal Party and the NDP together received 36% of the votes and only 14% of the MPs.

This is one of the most dangerous consequences of our electoral system. In a very large country where people, natural resources, and climates are diverse, it is unwise to keep a voting system that exacerbates antagonisms between regions. This is probably the strongest argument for electoral reform and is well known. Professor Alan Cairns explained it in 1968 in a famous paper, and the Pépin-Robarts committee put it forward in 1979.<sup>5</sup>

These are the astonishing and unjustified consequences of the single-member plurality voting system, and they result from voters being unequal depending on where they live. The best-known inequality exists because districts differ in population. In 2015, Charlottetown district had 27,891 registered voters, whereas Brantford-Brant in Ontario had 96,290. The former had 21,165 who actually voted and the latter 63,272. Each voter in the less populated district counted almost three times more toward the election results than did each voter in the more populated one.

---

5. Alan C. Cairns, "The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965", *Canadian Journal of Political Science*, March 1968. La Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver : Observations et recommandations*, 1979, pages 112-114.

There is another inequality among citizens depending on where they live, an inequality less known but much greater than the previous one. It is created by the territorial distribution of opinions. Elections are hotly contested in some ridings, while being foregone conclusions in others. For example, in Pierre-Boucher-Les Patriotes-Verchères in 2015, only 213 votes separated the winning Bloc québécois candidate from the losing Liberal. In Lac-Saint-Louis, the Liberal won with 29,108 votes more than the Conservative. So each voter in the second riding had 136 times more influence on the outcome than did each voter in the first one.<sup>6</sup> Citizens are equal before the law, but they are not in electoral power.

These inequalities between voters are known to the leaders of political parties and their advisers. They know it pays to focus on the more hotly contested districts, where it is easier to win by convincing small numbers of voters. This reality influences campaign strategy and public spending by governments.

Politicians need to have some strategic ability. It cannot be avoided, but the current system gives them far too much latitude for this kind of skill. As citizens, it is in our interest to choose those representatives who can best design and implement policies

---

6. It is not absolutely necessary to read this technical note. In Lac-Saint-Louis those who voted for the two leading candidates had an influence on the result equal to 1 divided by 14,555 (29,108 divided by 2, plus 1), this being the number of Liberal voters who could have changed the result by voting Conservative. Each Conservative voter had an equal power of influence because the same number of Conservatives could have offset this change by voting Liberal. The 11,490 citizens who voted for the three other candidates had no power to influence the result because there were fewer of them than the difference between the two leading candidates. In the other district, each voter's influence was 1 divided by 107 (213 divided by 2, plus 0.5; see note 1 above). If 107 of those who voted Bloc québécois had voted Liberal, the Liberal candidate would have won, and 107 Liberal voters had equal power to offset this change by voting Bloc québécois. Each of the 25,619 citizens who voted for three other candidates had half the power of those who voted for the two leading candidates because any 214 of them could have changed the result by voting Liberal, or could have offset this change by voting for the other leading candidate.



for the common good, and not those who can best manipulate us. The single-member plurality voting system is an ideal playground for cunning and manipulating politicians.

Voter strategies often run counter to party strategies. If only two candidates stand in a district, candid voting is always efficient: you vote for the candidate you like the most. If the other candidate wins, nothing else could have been done to prevent that outcome. With three or four candidates, the decision becomes more difficult. One can use what is called “strategic voting” or “tactical voting.” Instead of voting for the candidate you like the most, you vote for the one who seems best able to defeat the candidate you like the least.

We had an example of strategic voting before the last election. For many Canadians, and I was one, the main concern was to put an end to the Conservative government. It did not matter much to us whether the next one would be Liberal or NDP or a Liberal-NDP coalition. Therefore, we had to guess who would be better able to defeat the Conservative Party, not in the country as a whole, but in our own district. It is probably for this reason that the Liberal Party rose in the opinion polls during the last few days of the campaign.

Strategic voting is not immoral. Voters are right to use it to avoid wasting their vote. But it would be better if they did not have to. People vote strategically on the basis of information that is uncertain and difficult to find. They are vulnerable to being manipulated by rumours or selective use of opinion polls. Strategic voting cannot be forbidden, but we would be much better off, as citizens, if it could be made useless. This would be the case under an electoral system that reduced or eliminated the probability of any vote being wasted.

Let us sum up what reform should aim at. It should keep the one advantage of our present system, the greater likelihood of creating a coherent and lasting parliamentary majority. Such a majority should not be artificially made by the voting system, but instead correspond to a real majority of the popular vote. Election outcomes should not exaggerate antagonisms between regions. Inequalities between citizens depending on where they live should decrease. Less votes should be wasted and voters should not have to vote strategically.

# 2

## Ranked ballots:

### A reform easy to implement and useful

Some of the goals of a reform can be achieved through a simple method called “ranked ballots” or sometimes “alternative vote” or “transferable vote.” It can be used in single-member or multi-member districts.

In single-member districts, a ranked voting system works as follows. On the ballot, a voter ranks the candidates by order of preference. The results are produced in stages. A candidate is immediately elected if the number of first preferences for him exceeds half the total number of valid votes. If no candidate meets this condition, the votes for the candidate with the fewest first preferences are transferred to the other candidates according to the second preferences written on the ballot. If one of the candidates now has a majority of the votes, he is declared elected. Otherwise, the process is repeated until one candidate emerges with a majority.

This reform would be easy to implement because electoral districts could remain as they are. The other reforms we will discuss later require a complete re-drawing of the boundaries of districts or a larger number of MPs or both. This would take

time and stir up some opposition. Under a ranked voting system in single-member districts, ballots can remain unchanged, although citizens will have to learn the new way of using them and counting the results.

Under a ranked voting system, counting the votes is a little more difficult and much slower because the ballots to be transferred are from the candidate who came last in the district and not at the polling station. Each district must have a centre where the results are compiled at each stage of the process, and messages must be exchanged between this centre and each polling station. The outcome will be known the next day. In Canada, this will help to keep those of us in the East from announcing their results when their fellow citizens in the West are still voting.

For voters, the voting process will remain very easy. If there are five or six candidates, as in many Canadian districts, the voter writes numbers from 1 to 5 or 6 next to the candidates' names. This is nearly as simple as writing one mark next to one name. In Australia, incompletely ranked ballots are considered void. This is not a useful rule. No harm would result from counting incomplete ballots.<sup>1</sup> If people prefer to vote for one candidate, as they did in the past, they will be free to do so. Their vote will count as a first preference, and will not be transferable to any other candidate. Such voters will renounce part of their right to vote, just as a blank ballot under a plurality voting system means renouncing it entirely.

Ranked voting is not complicated. Vote counting is a little more complicated than under a plurality voting system. Poll workers will need a few hours of training. As for voters, the

---

1. What if, when the ballot box is opened, someone adds numbers on an incomplete paper to help such and such a party? Under a plurality voting system, it is already possible to void a ballot by adding a second mark on it. This probably happens rarely because poll workers watch over each other and are usually honest.

process is nearly as simple as under a plurality voting system, and the political decision is much easier because there are much fewer reasons to vote strategically. The results may be affected by the order of the transfers during the counting of the votes. A very sophisticated voter may try to imagine how other voters rank the candidates before deciding how to rank them. This kind of guesswork is more uncertain and less useful than under a plurality voting system. With ranked ballots, it is nearly always best to vote candidly: rank first the candidate you like the most, even if he has no chance, and rank last the one you dislike the most, that way usually has the highest probability of producing the outcome you want.

If voters fill out their ballots completely, there will be no more wasted votes because all of them will go either to the winning candidate or to the strongest rival directly or through transfers. Although winning candidates will not always receive the most first preferences, they will always get, after the transfers, a majority of the votes in each district. A party will less easily get a parliamentary majority without a majority of the popular vote. In addition, members of the House of Commons will be elected by more than half the voters, unlike the case in 2015 and probably after many previous elections. There will be much fewer frustrated people who think that voting is a waste of time and that nobody represents them in Parliament.

By dispelling the fear of wasting votes, a ranked voting system would make life easier for parties that cannot get enough votes to have any of their candidates elected. Some small parties are jokes, and a new electoral system would not change anything for them. Some small parties stand for ideas that matter to many citizens, but very few vote for them because in nearly every district they seem unable to win. This is the case with the Green Party. Those who believe in its stands on protecting the environment may feel deterred from voting for it by the fear of

wasting their vote. Under a ranked voting system, they could give first preference to the Green Party and the next one to a party that can win. A small party would not necessarily get more MPs, but it would get more of the popular vote, maybe much more. The big parties, knowing that some of their MPs have been elected by the second preferences of citizens who gave another party first preference, would give greater weight to that party's positions, in the hope of getting the same transfers next time.

As seen in Chapter 1, a plurality voting system tends to block a country's political evolution by hindering the growth of new parties that address issues neglected by the main parties. Ranked ballots would put an end to this blocking. Real support for a new party would be known and could grow, this party eventually becoming able to elect many MPs. The big parties do not want new opponents and thus often oppose ranked ballots. For the same reason, citizens ought to be strongly in favour.

France's two-round voting system is a costly and incomplete form of the single-member ranked voting system. It is costly in time and money because it requires two polling days one or two weeks apart. It does not allow citizens to express a complete order of preference, but only two preferences in two successive votes. In the legislative election, candidates who get a majority in the first round are elected and there is no second round. In most districts, a second round is held with the candidates who got at least 12.5% of the votes or came first or second in the first round. There are sometimes three candidates in the second round, and the winner does not always receive a majority of the votes. In the presidential election, only the two candidates who got the most votes in the first round are allowed to run in the second.<sup>2</sup> Under

---

2. In 2002, this rule had a consequence deplored by many in France. In the first round of the presidential election, the moderate right-wing candidate, Chirac, got 19.88% of the votes, the moderate left-wing candidate, Jospin, 16.18% and the radical

a ranked voting system, the winner is not always one of the two candidates who got the most first preferences. She is likelier, however, to be a Condorcet candidate, the one who makes fewer discontented voters.

France began to use the two-round voting system in the nineteenth century, abolished it after the Second World War and re-established it in 1958, when ranked ballots were quite unknown in that country. In Canada, a two-round system would be unadvisable, being costlier than a ranked voting system and less conducive to letting citizens fully express their political preferences.

Single-member ranked voting would greatly improve our electoral system. It would not decrease the probability of a party winning a parliamentary majority. It would decrease the probability of a party winning an election with less of the popular vote than that of its main rival, since each MP would ultimately receive a majority in each district. Citizens could vote more candidly and more intelligently, without fear of wasting their votes. Fewer people would feel unrepresented because they had voted for a defeated candidate.

With ranked ballots, every vote counts, but not equally. There would still be inequalities between voters in more populated districts and those in less populated ones. The irregular

---

right-wing candidate, Le Pen, 16.86%. In the second round, Chirac won with 82.21% versus 17.79% for Le Pen. With ranked ballots, Jospin would have certainly come ahead of Le Pen during the counting, owing to the second preferences of the 25% of citizens who voted for other left-wing candidates. Ultimately, he could have won against Chirac, depending on the second preferences of those who voted for Le Pen. If, as in the legislative election, the candidates with more than 12.5% could run in the second round, Jospin would have surely won against Chirac and Le Pen, but with only a plurality of the votes. The decision to elect Chirac, with an enormous majority, or to defeat him, was made not by the people, but by the rules of the electoral system. We would be wrong to copy these rules.

territorial distribution of voter opinion would create fewer inequalities, but there would still be some.

It is difficult to predict the consequences of ranked ballots for the various parties. If the electoral system changes, most citizens will understand some of the consequences and will change their way of voting accordingly. Therefore, the guesses I will make now have a wide margin of uncertainty.

The likeliest consequence would be to increase the number of votes for the Green Party, such votes being now wasted everywhere except for one British Columbia district. There could easily be three or four times more first preferences for this party than its 3.4% in 2015. Probably, it would not get more MPs, but its profile would be higher, and it would become better able to influence policies decided by the other parties, which would now try to win over the second preferences of its supporters. These second preferences would go to the NDP, which is ideologically close to the Greens, and to the Liberals, who have made environmental issues a priority since Stéphane Dion was Minister of the Environment. At present, very few Greens would give the Conservatives any second preferences. But this situation is not cast in stone. There are many intellectual similarities between the wariness of Greens towards environmental change and the wariness of real conservatives towards social change.

With ranked ballots in 2015, the NDP would not have fallen as much in the opinion polls between the campaign kickoff and the election. Many of its supporters went to the Liberal Party when it became obvious that it was best able to beat the Conservatives. With ranked ballots, NDP supporters could have remained faithful and given a Liberal candidate second preference to beat out a Conservative. This fear of wasted votes has harmed the NDP for a very long time. In every election I remember, with the exception of 2011, the results of opinion polls were always rather good for the NDP when the campaign began, yet



the election results were disappointing. The reason is not that the campaign changed opinions about the party, its platform, or its leader, but rather that many citizens were afraid of wasting their votes. Ranked ballots would have protected the NDP against this fear in the past and could do so in the future.

Liberal leaders are promoting the ranked voting system because it will be rather good for them. With plurality voting, the political centre is the most uncomfortable position for a party. A middle-of-the-road party can win or lose votes on either side, and if it chooses a platform or a leader who can gain supporters on one side, it may lose supporters on the other. That is how Britain's Liberal Party, squeezed between the Conservatives and Labour, disappeared almost completely in the mid-twentieth century. The Liberal Party survived in Canada for many reasons I will not explain here. It is enough to understand that with ranked ballots the political centre is no longer a handicap and becomes an asset. The Conservatives and the New Democrats will remain threats to the Liberals by luring away voters, but they will also be sources of second preferences.

A ranked voting system is not partial to one particular party. It helps those parties that can attract second preferences from supporters of other parties. For this reason, it helps the moderate parties. During the 1990s, it would have kept the more radical Reform Party from weakening and absorbing the moderate Progressive Conservative Party. It would now be detrimental to the Conservative Party, but this situation could change if the party's future leaders pursue a less ideological orientation than the one of the last ten years. This electoral system could guarantee the NDP's future and its ability to influence government policies. It would provide the Green Party with better opportunities for growth than under a plurality voting system. The Liberal Party would also benefit, being not only the winner with a plurality of the votes, but also the Condorcet candidate, the winner who

makes the fewest unhappy voters. If this party becomes mean and intolerant, the ranked voting system would work to its disadvantage.

Over the long run, ranked ballots could change political debate for the better. At present, conflicts seem much deeper in political discourse than they really are in Canadian society. We have seen that with ranked ballots the big parties would try to attract second preferences from supporters of small parties. They would also try to do the same with each other because in many districts a big party's candidate will come in third place, and its supporters' second preferences will make the difference between victory and defeat for the two leading candidates. Party leaders will play down the differences between their position and their rival's, unlike what they do now. To attract second preferences, they will have a stake in emphasizing the similarities between their platform and those of other parties. The ranked voting system would let citizens vote more intelligently. It could also help to make political discourse less simplistic.

\* \* \*

A single-member ranked voting system would have many advantages. Reform would be easy to implement with no changes to current electoral districts. The probability of one party winning a parliamentary majority would be nearly the same as under the plurality voting system. Every MP would be elected by a majority. There would be less risk of a party winning with less of the popular vote than that of its main rival. Citizens could vote the way they wish, without fear of wasting their vote or having to vote strategically. Each party's real popular support would be known, and the big parties would want to heed the opinions and needs of supporters of other parties. This voting system would induce parties to put forward moderate platforms

rather than radical ideological ones. I am sure such a political climate would appeal to most Canadians.

Ranked ballots would not decrease the inequalities of electoral influence between citizens depending on where they live. Antagonisms between regions would still be accentuated. These disadvantages of our present electoral system can be corrected by proportional representation. Nevertheless, debate about reform must not become polarized between supporters of ranked ballots and supporters of proportional representation. Both systems can be combined to get the advantages of both.

# 3

## Various formulas of proportional representation

Under a proportional representation voting system, several MPs are elected in a district that is larger and more populous than a single-member district like the ones we have in Canada. Each party nominates a list of candidates, and citizens vote by choosing one of the lists. MPs are elected from a party's list, in proportion of its share of the popular vote. There are many ways to apply this general idea. In this chapter, I will address the main questions to be answered before choosing one kind or another of proportional representation.

The proportion of MPs assigned to a party is not exactly the same as its proportion of the popular vote. To be exactly the same, the total number of MPs would have to equal the number of voters, which is obviously impossible. Proportionality is always approximate. One of the better approximations is under the Israeli electoral system. The whole country is a single electoral district with 120 elected MPs. Parties draw up lists of 120 candidates, and elected MPs are assigned as proportionally as possible to any party that gets at least 3.25% of the popular vote, the legal threshold for representation. The Israeli system is not an

example worth copying, but as an extreme form of proportional representation it can help us to understand some of the consequences of this voting system.

Most countries with proportional representation are divided into districts, and several MPs are elected for each of them. For mathematical reasons, the results are more proportional in larger districts, which elect a larger number of MPs. In Israel, proportionality is not perfect but comes close to it. Nevertheless, a system with few MPs per district has some advantages, as we will see later.

In Canada, nobody will recommend copying the Israeli system and letting citizens choose between lists of 338 candidates each. Some may propose province-wide proportional representation: Prince Edward Island voters would choose among lists of 4 candidates, and Ontario voters among lists of 121 candidates. That is how it is done in many countries: some rural districts elect 3 or 4 MPs, and urban districts elect several dozen MPs. Citizens are treated unequally because their choice is wider or narrower depending on where they live. A small party with few supporters will fail to get a candidate elected in Prince Edward Island, where it is necessary to receive almost 20% of the popular vote, but it will get several MPs in Ontario, where 0.8% of the popular vote is enough to elect a candidate.

Even in large districts where many MPs are elected, the proportionality is never exact. Experts on electoral systems have devoted much energy and imagination to this problem. There are two main solutions: one is called “largest remainders” and the other “largest averages.” The outcome does not differ much between the two, and this issue must not dominate the debate. If reform gives a proportional system, it would be better with a largest averages formula, which leads to more proportional

results.<sup>1</sup> If the designers of the reform make the mistake of choosing the largest remainders formula, their proposal should not be rejected for this reason alone.

With proportional representation, each party's number of MPs is more or less proportional to its number of votes, and large parties are less advantaged than under the plurality system. Consequently, supporters of this voting system think it is fairer, and that is their main argument. This factor is not the only one to consider. Equity among parties matters less than equality among citizens and their capability to influence the way they are governed.

For citizens, proportional representation has many benefits. Far fewer votes are wasted than with plurality voting, and the number of citizens whose vote fails to elect anyone is lower than under any other electoral system, including ranked ballots. For this reason, strategic voting is much less useful. Some votes are nonetheless wasted because in some districts some parties receive

---

1. It is not absolutely necessary to read this technical explanation. In a district with four seats, four parties A, B, C, and D present lists of candidates. Party A gets 21% of the votes, B 36%, C 26%, and D 17%. What is called an "electoral quota" is calculated by dividing the total number of votes by the number of seats plus one, because if each of four candidates gets more than one fifth of the votes, no other candidate can get as much. Here the electoral quota is 20% (100 divided by 5). Party A gets 1 seat and has a remainder of 1% (21 minus 20), B gets 1 seat and a remainder of 16% (36 minus 20), C gets 1 seat and a remainder of 6% (26 minus 20), and D gets no seat and a remainder of 17%. With the largest remainders formula, the last seat will go to D. With the largest averages formula, one calculates the average number of votes for one elected candidate if one seat is added to each party. With 2 seats going to A, its average number of votes per seat is 10.5% (21 divided by 2), with 2 seats going to B the average is 18%, with 2 seats going to C the average is 13%, and with 1 seat going to D the average is 17%. The fourth seat will go to B. These two methods, largest remainders and largest averages, can produce different results in some districts but not always to the benefit of the same party, so their respective influences on the overall outcome in the country are not very different. There are also different ways to calculate an electoral quota. They produce the same results when one uses the largest averages formula.

too few votes to get even one candidate elected. Proportional representation brings us closer than single-member voting to the goal of making every vote count, but it is not perfect.

It also greatly lessens inequalities among citizens in terms of their ability to influence election outcomes, but it does not do away with these inequalities entirely. Even if districts elect equal numbers of MPs, they cannot have exactly the same numbers of inhabitants. In less populated districts, each citizen has a greater impact on decisions than do others. And inequalities resulting from irregular territorial distribution of opinions do not disappear.<sup>2</sup> Wasted votes are fewer, and inequalities among citizens weaker, if districts elect larger numbers of MPs. Even districts with 3, 4, or 5 MPs are much better on that score than single-member districts.

We have seen in Chapter 1 that the complete or near complete lack of MPs of some parties in some parts of Canada tends to exaggerate antagonisms between regions. Proportional representation would put an end to this exaggeration by giving minority parties in a region a number of MPs corresponding approximately to their regional popular support. It would not do away with all differences of opinion or interest among our country's regions. But, by not exaggerating regional antagonisms, it would make the House of Commons better able to pacify or settle them in a fair way.

---

2. In the example of the previous footnote, the candidate of party D is elected with 17% of the votes and the candidate of party B with 36%, when the largest remainders formula is used. With the largest averages formula, one candidate of B is elected with 18% of the votes and one candidate of C with 26%. In the first case, a citizen voting for D has 2.11 times more power of influence than does a citizen voting for B. In the second case, a citizen voting for B has 1.44 times more power than does a citizen voting for C. These inequalities of influence are weaker when the largest averages formula is used, this being one of the reasons for preferring it.

Proportional representation is known for helping women to become members of legislatures. The reason is probably that the low number of female lawmakers is due not to voter distrust, but rather to internal party dynamics that make it harder for them to become candidates in winnable districts. Proportional representation is good for women not because it is proportional, but because it uses lists of candidates. When a party must nominate a list of five candidates in a district, it will not select five forty-year-old male lawyers, but rather a more diverse group. Candidates are more often selected from categories that are under-represented under the present rules.

Opponents argue that all of the advantages we have just seen are illusory. Even though proportional representation seems to make citizens more equal, they become so in their degree of powerlessness. First, elected MPs are chosen not by voters, but by party leaders. Second, governments are formed not according to the will of voters but through negotiations and alliances between parties, with the result that in many countries the resulting governments are unstable or unable to decide. How valid are these two arguments?

In several countries using proportional representation, the seats assigned to each party are given to candidates according to the order they appear on the party list, which is called a “closed list.” This order is decided by the party and strongly influences who gets elected. When a party gets around 20% of the votes in Israel, which is a single country-wide constituency where 120 MPs are elected, the first twenty candidates on the party list are sure to be elected, and those who come after the thirtieth place are sure not to be. The number of votes above or below 20% decides the election of candidates between the twenty-second and twenty-eighth places.

Some supporters of the single-member plurality system argue that it enables voters to choose not only the party but also



the person who represents them. This is almost never the case. We vote for a party because of its program, its leader, and mainly its past performance, and so we are compelled to vote for its district candidate, who may be brilliant, second-rate, or quite unknown to us. On the other hand, under a proportional system, closed lists are not compulsory. As we will see in Chapter 5, there are several simple methods to enable voters to express not only their party preferences but also their preferences for candidates on the party list. Therefore, a proportional system may outperform a single-member system by giving citizens a real possibility of choosing the persons who represent them.

The second argument against proportional representation is more serious. This system can lead to a proliferation of political parties and a loss of influence by citizens over governments, which become unstable and indecisive. The argument is usually driven home with the help of a few bogeymen: pre-1933 Germany, pre-1958 France, Israel up to the present, and pre-1992 Italy. These bogeymen will appear during our debate on reform, and we should look them over now.

Between 1919 and 1933, under the Weimar Constitution, Germany had proportional representation. Many parties elected MPs, who were unable to form stable majority governments. In 1933, Hitler became head of government, destroyed this bad regime, and replaced it with a worse one. This is one of the older arguments against proportional representation, which was sometimes accused of being one of the causes of the Second World War.

France had proportional representation between 1946 and 1958, under the Fourth Republic. Five or six large parties and a few small ones had elected deputies. Alliances among them were unstable, and governments lasted on average six months. In 1958, this regime was replaced by the Fifth Republic, after an

attempted military coup which ended when de Gaulle became head of government and brought in a new constitution.

These two cases share similarities, even though the second one ended less badly than the first. Germany between 1919 and 1933 had to face enormous political difficulties because of war, defeat, foreign occupation on parts of its territory, and the Great Depression after 1930. Coherent governmental coalitions were hard to maintain while excluding extremist parties: the large German Communist Party on the left and the large National Socialist Party on the right near the end of the period. In France, too, the Fourth Republic faced huge problems: postwar rebuilding of the country, nonetheless successfully carried out by unstable governments, and colonial wars in Vietnam before 1954 and in Algeria afterwards. The latter war caused the collapse of the Fourth Republic in 1958. As in Germany before 1933, France had a large Communist Party that elected more than 20% of all deputies and was always in the opposition to every government.

Israel has faced a somewhat similar situation. Its population is also divided by a difficult political problem that fosters extreme ideologies: occupation of the Palestinian territories, and growth or dismantlement of Jewish settlements in these territories. An extreme form of proportional representation, limited only by a 3.25% threshold, gave the Knesset ten parties in 2015. The most numerous parliamentary group has 30 members out of a total of 120. As in Germany in 1930 and in France in 1956, difficult decisions must be made but cannot because the excessive number of parties stands in the way.

Italy is another bogeyman that opponents use to scare away support for proportional representation, but it is very unfair towards this voting system. Between 1946 and 1992, Italy had elections by proportional representation and governments nearly as unstable as those in France during the Fourth Republic, but

for a different reason. During that period, every Italian government was formed by the Christian Democratic Party, and all but two heads of government were Christian Democrats. Governments were unstable because of the many conflicts inside this party, which could not be thrown out of office because the Italian Communists were the second largest party. During the Cold War it was very difficult to imagine them becoming members of a government without creating a huge crisis between Italy and her allies. Proportional representation was beneficial for Italy because it kept the Christian Democrats from electing a majority of all deputies, thus forcing them to make alliances with small liberal or social-democratic parties. Under a single-member plurality system, the Christian Democratic Party would have been more powerful, and the consequences for Italy worse.

No voting system is best for all countries in all situations. A plurality or majority system would probably be better for Israel, where it would clear the way for difficult decisions that are currently blocked. Proportional representation can be dangerous for a country where tragic problems divide the population and where extreme parties are able to get many elected MPs. On the other hand, in countries where a parliament deals with the normal political problems of a peaceful society, proportional representation encourages politicians to take better care of the concerns of the whole population. In Netherlands, Denmark, Sweden, Finland, and Norway, proportional representation helps make these countries among the best governed in the world. Canada obviously has more in common with those countries than with the tragic situation of Germany in 1930 or France in 1956.

Weimar Germany and the France of the Fourth Republic had proportional voting systems that were less extreme than Israel's, but which nevertheless enabled many parties to elect MPs. It is possible to design a voting system that distributes

parliamentary seats proportionately among a few parties that correspond to the main currents of opinion in a country, without causing party proliferation.<sup>3</sup> This result may be achieved through the unadvisable method of a high threshold or the better one of districts where few MPs are elected.

Canada could introduce proportional representation without a large increase in the number of parties. But a parliamentary majority would no longer be possible with less than 40% of the popular vote, as happens very often under a plurality system. It will be necessary to receive a majority of the popular vote, or almost. In Canada, this last happened in 1984 when the Progressive Conservative Party won with 50.03% of the votes.

In Canada, when no party has a majority in the House of Commons, the one with the most MPs forms what is called a “minority government.” This way of doing things is unusual in the world, and somewhat illogical in a parliamentary democracy, whose basic rule is that a government must have the support of a majority of all MPs elected by the people. In countries using proportional representation, a party seldom wins a parliamentary majority. The most common solution is what is called a “coalition government”: several parties with a majority of all MPs, not necessarily including the party with the greatest number,<sup>4</sup> agree to come together to form a government; the ministers of this government are not members of the same party, and its leader is

---

3. Electoral systems are never the sole cause of political conditions. In the Netherlands, where the system is as proportional as the Israeli one, with different rules, it does not create the same proliferation of parties, because Dutch politics does not have to cope with problems as difficult and ideological conflicts as deep as those in Israel.

4. In Canada, many believe that the party with the most MPs has a right to form the government. This belief has no basis in law and no political justification. In France in 1956, it would have had the consequence of letting the Communist Party try to form the government because it had 147 MPs versus 88 for the Socialists, who formed a coalition government that, of course, excluded the Communists.

not necessarily the leader of the party with the most MPs, but rather the one who is most acceptable to all coalition members.

Coalition governments are sometimes hampered by discord among their members, as in Israel, or unstable, as in France before 1958. Sometimes a coalition will antagonize citizens who feel betrayed when it brings together ideologically disparate parties, as in Turkey in the 1990s or in Israel most of the time. Citizens will, however, accept a coalition that is foreseeable before the election because it encompasses closely related parties. This is the case in the well-governed countries I mentioned above, the Netherlands and the Nordic countries of Europe, where coalition governments are a normal and quite advisable form of parliamentary democracy.

Therefore, if proportional representation comes to Canada, we will have to learn how to make coalitions. Our institutions will benefit. A parliamentary regime ought to be government by a team of ministers co-ordinated by a prime minister, and not, as in a presidential one, by a supreme leader holding the totality of executive power, some of which he delegates to ministers who act as assistants. During the twentieth century, television and the evolution of internal party structures eroded the collegial character of parliamentary governments. Concentration of power in the prime minister's office is often lamented. Jean Chrétien was called a "friendly dictator,"<sup>5</sup> and under Stephen Harper the dictatorship became less friendly.

It is very difficult to resist this trend, and coalition governments are probably the most efficient way to do so. If a prime minister leads a government in which some ministers are not members of his party and cannot be made to resign without endangering the majority that supports his government, cabinet meetings will likely remain, or again become, places of debate

---

5. Jeffrey Simpson, *The Friendly Dictatorship*, McClelland & Stewart, 2001.

and collegial decision making. Political leaders who wish to govern unhindered dislike coalitions. Citizens who wish to be well governed should like coalition governments.

You have surely understood by now that I was rather pleased with the 2015 election outcome. I would have been more pleased, however, if the Liberal Party had failed to win a majority and had to form a coalition with the NDP. And I regret hearing Justin Trudeau say before the election that coalitions are “intrigues.”<sup>6</sup> They are not, and this brand-new prime minister, who has a real talent for conciliating different people, would have been well qualified to lead a coalition and show Canadians that it is an acceptable and interesting form of democratic government.

\* \* \*

Let us sum up the main features of proportional representation. It makes citizens much less unequal in their influence on election outcomes than they are under a single-member plurality system. Fewer votes are wasted, and strategic voting is less necessary and less likely. Because it uses lists, more women can be elected and voters can choose not only a party but also a person. It does not exaggerate regional antagonisms. To ensure that citizens are equal, all districts should have approximately the same number of MPs to be elected, and ballot counting should use the largest averages method.

If applied in large districts represented by many MPs, proportional representation gives voters an influence that is not very unequal, but weak when it results in a proliferation of parties and ineffective legislatures and governments. If applied in

---

6. I heard it in French and he said “*manigances*”. I don’t know whether he said it in English and which word he used.

districts where few MPs are elected, it does not overly increase the number of parties with elected MPs. It makes a single party government unlikely, and coalition governments are nearly always necessary. If supported by ideologically coherent coalitions, such governments are more collegial and will better heed the opinions and needs of the whole population.

# 4

## Mixed electoral systems:

A not very useful reform, and difficult to implement

A mixed electoral system combines single-member voting with proportional representation. Some MPs are elected in single-member districts by a plurality or a majority, and some in a proportional compensatory manner by giving each party additional MPs to bring its total number of MPs more into line with its proportion of the popular vote.<sup>1</sup> Citizens may each have one vote or two. With one vote, a party is compensated according to the total number of votes for its district candidates. With a two-vote ballot, the first vote elects an MP in a district and the second determines the total number of MPs each party will get.

Many people believe that mixed electoral systems are excellent, for at least two reasons. They seem to be perfect compromises between plurality and proportional systems. And

---

1. A mixed system can be compensatory or parallel. In a parallel system some MPs are elected in a proportional way, without taking into account MPs of the same party who are elected in single-member districts. A compensatory system is better at correcting the flaws of a single-member system, and parallel systems are not very useful.



Germany has had a mixed electoral system since 1949, with apparently good results.

The German system is called “personalized proportional representation.” Each ballot paper is divided into two parts, thus offering two votes. The first vote provides a means to choose among candidates in the single-member district, the winning candidate being the one who gets a plurality of the votes. The second vote provides a means to choose among parties. In the Bundestag, roughly the equivalent of our House of Commons, the first vote elects half the members, with each member representing a district.<sup>2</sup> The second vote elects the other half in a compensatory manner, by adding MPs to each party to make its total number of MPs reflect as closely as possible its proportion of the second votes.

Germany was very badly governed between 1919 and 1933, and has enjoyed good governance since 1949. Its electoral system produces an outcome that is not a compromise between a plurality system and a proportional representation system, but is nearly as proportional as in Israel. To date, it has not however produced Israel’s proliferation of parties. Between 1953 and 1983 the Bundestag had three parties, and now it has five. Compensatory seats go only to parties that have received at least three district seats or at least 5% of the countrywide popular vote. This rule is not the main reason why the number of parties has not proliferated in Germany. In Israel in 2015, ten political parties could get MPs with a 3.25% threshold, and nine could with a 5% threshold. Germany has fewer parties because extremism has been discredited on both the right and the left by history: on the right by Hitler and his ignominious end; and on

---

2. It is not always exactly half the MPs. If, in a Land (a federated state), a party elects so many district MPs that its share of the total number of MPs already exceeds its share of the second votes, it gets to keep these excess MPs. This footnote was written only to avoid being accused of ignorance by experts.

the left by communist East Germany until 1990. German institutions have also been successful because of the sensible division of powers between the federal state and the federated states, and because of clever rules for government responsibility. This success has had not much to do with the electoral system.

In Germany, election outcomes are nearly the same as they would be with proportional representation without single-member districts. Things would be somewhat different if citizens each had only one vote or if there were fewer compensatory seats.

A citizen has two votes that he can give to different parties. If his preferred party at the national level has no chance of winning at the district level, the first vote can go strategically to the district candidate of another party who has a chance of winning, while the second vote can go to the preferred party. The total number of MPs of a party, district MPs plus its compensatory MPs, depends only on its total of second votes. Under a mixed system with only one vote, a party gets a number of compensatory MPs in line with the total votes for all of its candidates in all districts. If a citizen's preferred party has no chance of winning in her district, she either foregoes voting for a winnable district candidate and votes for the candidate of her preferred party, in order to influence the overall countrywide outcome, or she votes for a candidate who can win in her district, and her preferred party gets one vote less.

In Canada, this issue will come up if a mixed electoral system is put forward for debate. Supporters of small parties will defend the two-vote ballot formula, knowing that citizens are afraid of wasting their vote on a candidate who cannot win in their district, but may vote for a small party with their second vote. Supporters of large parties will argue that a one-vote ballot is simpler, while knowing that the fear of vote wasting will make many citizens vote in their district for the candidate of a large

party, which will then receive more votes and, hence, more compensatory MPs.

This problem is simple to solve: elect district MPs by ranked ballots, and give each party a total number of MPs proportional to the total number of first preferences for its candidates. Elected district candidates would always end up receiving a majority of the votes, and never only a plurality. If a first preference goes to a district candidate with no chance of winning, it would still count toward his party's total number of MPs, and the district vote would not be wasted because it could be transferred to a locally stronger candidate. As I wrote at the end of Chapter 2, ranked ballots and proportional representation can be brought together to make harmonious combinations.

When there are few compensatory seats in proportion to the number of district seats, a mixed electoral system produces results that differ very little from those of a single-member system. If the number of compensatory seats is half the total, as in Germany, the results are almost fully proportional. An outcome nearly as proportional is probable if compensatory seats are two fifths of the total.<sup>3</sup> In Canada, we would have to add 225 MPs to the House of Commons, thus increasing the total to 563. To keep the present number of 338 MPs, all electoral districts would need to have their boundaries re-drawn, and their number reduced to 203, with 135 compensatory seats.

A huge increase in the number of MPs would not be a good idea, for two reasons. First, it would be costly. This argument, though not very serious, has a lot of demagogic appeal. Second, a larger legislature would be less efficient as a place for debate

---

3. Louis Massicotte, *À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec: Document de travail*, Gouvernement du Québec, 2004, page 21. [http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/publications/mode\\_scrutin\\_rapport.pdf](http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/publications/mode_scrutin_rapport.pdf)

and decision making. Our federal MPs are probably already too numerous for their own good and ours, in terms of being able to oversee the government and review legislation. Increasing their number would only degrade the quality of their work.

If a mixed electoral system is adopted, it will be necessary to choose between two difficult lines of action: either re-draw the boundaries of electoral districts to make them bigger and fewer, while increasing the number of people per district by around 66%, or keep the present electoral districts and increase the number of MPs by 66%.

A compromise will probably be chosen: keep the present districts and create a small number of compensatory seats, but not enough of them to make the results really proportional. This idea is not new. In 1979, the Pépin-Robarts Commission proposed to create 60 additional seats for MPs elected in a proportional way, without changing the number of those elected by plurality in single-member districts.<sup>4</sup> They saw this reform mainly as a way to boost representation of the governing party in those regions where its under-representation posed a threat to national unity.

Today, adding 60 compensatory seats to the 338 elected in single-member districts would give a total of 398. Based on the current number of registered voters in each province, it could give 22 compensatory seats to Ontario, 15 to Quebec, 8 to British Columbia, 7 to Alberta, 2 each to Manitoba,

---

4. La Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver : Observations et recommandations*, 1979, page 113. The voting system proposed in 1979 was more parallel than compensatory (see above, note 1 page 41). In 1979, there were 282 federal MPs, and the proposed total would have been 342, not much higher than the present 338. To have the proportion of additional seats that the Pépin-Robarts Commission recommended, it would be now necessary to create 72 of them, for a total of 410.

Saskatchewan, and Nova Scotia, and 1 each to New Brunswick and Newfoundland.<sup>5</sup>

With the 2015 popular vote, and assuming a one-vote ballot,<sup>6</sup> 22 more MPs would have gone to the NDP (11 in Ontario, 6 in Quebec, 3 in Alberta, 1 each in Nova Scotia and Newfoundland), 21 to the Conservatives (9 in Ontario, 4 each in Quebec and British Columbia, 2 in Manitoba, 1 each in Nova Scotia and New Brunswick), 8 to the Green Party<sup>7</sup> (4 in British Columbia, 2 each in Quebec and Ontario), 6 to the Liberals (4 in Alberta and 2 in Saskatchewan), and 3 to the Bloc Québécois.

The goal of providing regional minorities with more MPs would have been reached, but just barely. The NDP would have received 2 MPs in the Atlantic provinces and 3 in Alberta, the Conservatives 2 in the Maritimes, and the Liberals 2 in Saskatchewan and 4 more in Alberta. With 190 MPs (184 plus 6) the Liberals would not have won a majority, this being at least 200 seats out of a total of 398. Nonetheless, they would have still received a share of the seats, 48.7%, that greatly exceeded their share of the popular vote, 39.5%. They would not have a single compensatory seat if such seats had been assigned nationally and not on a province-by-province basis.

- 
5. Prince Edward Island is already over-represented for constitutional reasons and would get only a quarter of a compensatory MP. The argument that some provinces are presently under-represented could have the consequence of assigning all compensatory seats to Alberta, Quebec, British Columbia, and Ontario. If such a reform is proposed, one may expect quarrelling on this point: under-represented provinces will ask for priority access to these new seats.
  6. With only one vote, one can suppose that citizens would have voted the way they actually did. With two votes, many would have given their second vote to a party that had no chance of winning in their district. That would make the present simulation much less realistic.
  7. Hence a total of 9 for this party. If one applies the German 5% threshold, neither the Green Party nor the Bloc Québécois would get any compensatory MPs.

With compensatory seats that form less than one sixth of the total (60 out of 398), a party can get 8 compensatory MPs with less than 4% of the votes. In the most populated provinces, even a very limited mixed electoral system can assign MPs to very small parties, which will not always be as politically serious as the Greens. Under a mixed system, the same difficulties occur as under a proportional system, with a few large districts where many MPs are elected. There is a risk that parties would proliferate, thus making governments unstable. There is also inequality between citizens in small provinces and those in large provinces, the latter having a more diverse choice of parties. To avoid these problems, it would be necessary to set a high threshold to limit the possibility of small parties receiving compensatory MPs.

A mixed system where much less than two fifths of the seats are compensatory would be much trouble to implement for a small benefit. But this kind of reform will probably have many supporters because it would let us keep the present electoral districts. Many believe that Canadians want to know who “their” MP is and who represents “their” electoral district. Does this really matter to us? Most of us want MPs to spend their time making laws and keeping tabs on the government, rather than attending to local problems in their district. MPs and party organizers have a greater stake in keeping single-member districts, the system they know how to wheel and deal in. Abolishing these districts would make re-election harder for many MPs and put some campaign organizers out of business. Such concerns should not prevent citizens from supporting a reform that would improve the way they are governed.

We have seen that a mixed electoral system can use ranked one-vote ballots in single-member districts. If the reform ends up with a mixed system with a small number of compensatory MPs and ranked ballots in single-member districts, we should accept it without hesitation and almost without regret because,

as seen in Chapter 2, ranked ballots would greatly improve our condition as voting citizens.

\* \* \*

In conclusion, a mixed electoral system would be difficult to implement because of the need to redraw electoral district boundaries or to increase the number of MPs. A mixed system with about two fifths of the seats going to compensatory MPs would have the same political consequences as a proportional system and create the same risk of unstable government. A mixed system with ranked ballots in single-member districts and a small proportion of compensatory MPs would be a good reform. But it is possible to do better and simpler.

# 5

## Moderate proportional representation: A very useful reform, and not too difficult to implement

It may be easier to implement a system that is only proportional than a mixed one that requires increasing either the size of single-member electoral districts or the number of members of the House of Commons. It would be easier to group the present districts together to create multi-member districts where three, four, or five MPs are elected than to create enlarged single-member districts. In these multi-member districts would be applied what is called "moderate proportional representation."<sup>1</sup>

This range of three to five is partly due to the constitutional rule that gives the province of Prince Edward Island four MPs. We saw in Chapter 3 that multi-member electoral districts should not have highly varying numbers of MPs, to avoid giving some citizens a wide choice of political parties and others a much narrower one. Each province could keep its present number of MPs, while being divided into districts of three, four, or five seats. Yukon, Nunavut, and the Northwest Territories could

---

1. That is how Vincent Lemieux named this voting system.



together form one district with three MPs or each remain single-member districts, given their exceptional status and geographic situation.

A multi-member district should be limited to a few MPs not only for practical and constitutional reasons but also for a mainly political one: the risk of proliferation of parties. If there are no more than five MPs per district, the number of parties could not become much larger than it is today. There would be very little risk of getting incoherent parliaments or unstable, paralysed governments, as in France under the Fourth Republic or in Israel. To limit that risk, a district should have only three or four MPs. On the other hand, it could have four or five if one wishes to give medium-size parties a greater voice.<sup>2</sup> In both cases, the number should preferably be odd: three or five. Even numbers are inadvisable with proportional representation because two parties may get the same number of MPs while being very unequal in the popular vote, thus making parliamentary majorities more difficult.<sup>3</sup>

Under a moderate proportional voting system, some votes may still be wasted, and strategic voting will not be completely useless, since in many districts some parties will get too few votes to elect one candidate. To make every vote count, it is necessary to give each citizen the possibility to rank parties by order of preference. If she gives first preference to a party that gets too few votes, her ballot will be transferred to the party of her second preference and, later perhaps, to the parties of her next preferences. Ballots are counted as follows. First, votes for those parties

- 
2. There would then be at least three districts with three MPs each. The northern territories would form one such district, and there would be at least one each in two provinces where the total number of MPs disallows giving every district four or five: Newfoundland with 7 MPs (4+3) and Nova Scotia with 11 (4+4+3 or 3+3+5).
  3. In a 2-seat district, if a party receives 66% of the vote and its rival 34%, they each get an MP. In Chile, Pinochet introduced this kind of electoral system to help his supporters after he left office. It was changed in 2015.

that get too few first preferences are transferred, beginning with the one that got the fewest. Transfers end when each party still in the race has enough votes to be entitled to at least one seat. The seats are then distributed proportionally among these remaining parties.<sup>4</sup>

Some electoral systems make it impossible for small parties to get seats, as is the case with single-member systems and moderate proportional systems. Ranked ballots should always be added to these systems, as a moral obligation not to small parties but to citizens, who should have the right to vote according to their real political preference without the risk of wasting their votes.

Adding ranked ballots to a moderately proportional system would have another very useful advantage. We saw in Chapter 3 that proportional representation makes it much likelier that a parliamentary majority needs to be a coalition, and that coalitions work smoothly when accepted by the people. After an election with ranked ballots, anyone could know how many voters who gave a party their first preference gave such or such other party their second, and thus which alliances would be acceptable to most citizens and which would not. We again see how proportional representation can work harmoniously with ranked ballots.

---

4. Another technical note. During the counting, when the number of party lists becomes equal to the number of seats, the seats are distributed according to the method of largest averages (see above, note 1 page 31). If one of the lists fails to get any seat, its ballots will be transferred to the other lists, and calculation of the averages will proceed again. This operation is repeated until each of the remaining lists is entitled to at least one seat. With three MPs per district, the averages must be calculated at most twice: the votes for the weakest lists are transferred, and three lists remain in competition for the three seats; the averages are then calculated, and one seat is given to each list or one of the lists fails to get any; its ballots are then transferred to the two other lists, and the seats are distributed proportionally between them. With five MPs per district, the calculation must be repeated at most four times.

Moderate proportional representation would give regional minorities better representation in the House of Commons, thereby avoiding the exaggeration of antagonisms between regions. For that purpose, it would be as efficient as a mixed system where compensatory MPs make up two fifths of all MPs, and more efficient than one where they number only a few dozen.

There is only one argument against a moderate proportional system and for a mixed one: the latter system makes it possible to keep single-member districts. I wrote in Chapter 4 that such districts do not meet an important need for relations between citizens and their MPs, but that need could be better met anyway by districts with three, four, or five MPs than single-member ones. We saw in Chapter 1 that 52.4% of the votes were cast against those candidates who won in 2015. If a citizen wishes to talk to “his” MP, he will likely meet someone he voted against. With three or four MPs per district, at least one would very probably be a candidate he voted for. Moreover, he would nearly always have the choice of meeting a member of either the government majority or the opposition. Districts would be larger, but the number of MPs in proportion to the population would remain the same, and MPs would not become less accessible.

By using lists, a moderate proportional system would help women to become candidates and get elected, for reasons we saw in Chapter 3. If the lists are not closed, it is possible to let the citizen choose not only the party but even the person he wants, as is done in different ways in several countries.

To choose among candidates of the same party, some methods that produce perverse effects should be avoided. For example, if it is allowed but not compulsory to choose one candidate over another on a party list, most voters will not do it. When a party list contains not only the party leader but also

some rather mediocre candidates, a rival party can ask some of its supporters to vote for this party and choose one of those mediocre candidates. That candidate gets elected, and the party leader is defeated. To avoid such scheming, if the choice among same-party candidates is allowed, it must be made compulsory. If a party then wants to sabotage another party, it would have to give up many votes, this being neither easy to do secretly nor advantageous.

Finland has a simple and elegant solution to this problem. It has proportional representation with several MPs per district, and party lists of candidates. Ballots allow Finns to vote for a party only by voting for one of its candidates, and this vote is counted as a vote for the party list. The number of seats assigned to each list is calculated as in regular proportional representation. The seats are then assigned to those candidates who have received more of the personal votes. We saw in Chapter 4 that the German electoral system is called “personalized proportional representation,” the single-member districts supposedly making it personalized. The Finnish proportional system is more personalized than the German one because it offers voters a wider and more real choice between persons. It is also simpler.

If a moderate proportional system without ranked ballots is chosen, it would be advisable to copy Finland’s way of voting. But it is also possible to design a system that allows voters to rank their preferences both for parties and for individual candidates of the same party.

Such a system exists in Ireland and is called “single transferable vote.” Party candidates stand for election in districts with three to five seats. The ballot lists the names of the candidates and the party affiliation of each one, and the citizen votes by marking her order of preference for candidates. This order of preference therefore combines ranking of parties and ranking of candidates for the same party.

The alleged complexity of this system is greatly exaggerated. Candidates number at most twenty or thirty. Incompletely marked ballots are valid, so it is possible to rank only a few candidates if one has no opinion about the others. Voting with ranked ballots is nearly as easy in multi-member districts as in single-member ones. In both cases, the political decision is simple because strategic voting is almost always useless.

Counting the results is more complicated than with single-member voting. As in the latter case, ballots for candidates who get the fewest first preferences are transferred according to the voter's next preferences. But some votes are also transferred from candidates who have received more than what they need to be elected. This is necessary to keep a party from losing seats because a very popular candidate receives too many votes and thus deprives other candidates of the same party from getting the votes they need. During ballot counting, it is more complicated to calculate these transfers from elected candidates to other candidates than transfers from the weakest candidates.<sup>5</sup>

The single transferable vote is one of the world's best voting systems for encouraging MPs to heed people's opinions and needs, and for enabling all citizens to influence the election outcome as equally as possible. Contrary to frequent claims, it is not incomprehensible. The Irish are not better educated than the Canadians and have been using this voting system for more than

---

5. Another technical note. The electoral quota is determined by dividing the total number of valid votes by the number of seats plus one, as we have seen in note 1 page 31. This quota is the number of votes that is sufficient to be elected. It is subtracted from the number of votes for the candidate who is already elected in order to find out the number of excess votes to be transferred. For example, if a candidate got 24,000 first preferences and the quota is 21,000, there are 3,000 excess votes. The same number of ballots can be randomly taken from the 24,000, and transferred according to the next preferences written on them. Alternately, the 24,000 ballots can all be transferred, with each being given a value of one eighth of a vote (3,000 divided by 24,000).

90 years. Their government twice attempted to change it by referendum, in 1959 and 1969. Each time, the people decided to keep it.

I am inclined to think that politicians dislike the single transferable vote because it gives citizens too much influence and makes it more difficult to manipulate them. For a party organizer, it is much more fun to compete in an election under a single-member plurality system, which enables a party to win a parliamentary majority by skilfully targeting minorities of voters in carefully selected districts.

The single transferable vote could endanger party cohesiveness by encouraging same-party candidates to campaign against each other. This is a normal worry for political leaders. In a parliamentary democracy, it is hard to strike the necessary balance between party discipline and intraparty debate. Discipline is necessary for stable governments, a factor some Canadians forget when they dream of copying the independence of American senators and representatives. Internal debate is necessary because a party encompasses people with different views on many issues, and they should be able to discuss their views before agreeing on a common position. In recent years, Canada's main political parties have leaned more toward party discipline than toward freedom of internal debate.

To avoid weakening the parties, it is possible to make a simple change to the single transferable vote. Citizens would vote as in Ireland: the ballots would list the names and party affiliations of the candidates,<sup>6</sup> and the voters would mark their order of preference, which may be complete or not. Ballots would be counted not as in Ireland but rather through ranked

---

6. In Ireland, candidate names appear in alphabetical order on the ballot. To make it obvious that a vote for a person is a vote for a party, it would probably be better to have candidate names appear near each other when they belong to the same party.

ballot voting between lists, as described above in this chapter: each party's number of votes is calculated by adding together all the first preferences for candidates of the same party; votes for parties with too few first preferences to be entitled to one seat are transferred according to the second or next preferences;<sup>7</sup> when the parties remaining in competition are each entitled to at least one seat, they are assigned the seats proportionally.<sup>8</sup> The seats gained by a party are assigned to its candidates according to the personal votes each of them got.<sup>9</sup>

With this way of ballot counting, citizens will have real influence in choosing not only the party that will represent them but also the person. No candidate will have an interest in attacking another of the same party because the chances of any one candidate getting elected will depend on the total number of votes for same-party candidates.

This way of counting would be simpler than in Ireland. The Irish system of counting really gets complicated when candidates who are already elected have some of their votes transferred to those who are not yet elected. This is necessary to bring the overall result into line with each party's proportion of the popular vote. The way of counting described here makes these complicated transfers unnecessary by first calculating the breakdown of the popular vote by party before taking personal votes into account.

---

7. It will often happen that a voter's first three preferences all go to the three candidates of the same party. In this case, preference number 4 will be the voter's second party preference.

8. The calculation method is described above in note 4 page 51.

9. An elected candidate is not necessarily the one who gets the most first preferences. If a party has three candidates and is assigned one seat, the least popular of the three is dropped from the race, and the second preferences on ballots for that candidate may decide who of the other two will get the seat.

\* \* \*

At the end of Chapter 1 we saw that electoral reform should have several goals: promoting formation of stable, coherent parliamentary majorities that correspond to real majorities of citizens; not exaggerating antagonisms between the country's regions; not giving some voters more influence than others over the election outcome; and cutting down on the number of wasted votes so that citizens can vote as they really wish, and not strategically.

Proportional representation, with three to five MPs per district, meets the first goal as well as possible: parliamentary majorities are much easier to form than when each district has many seats, and these majorities correspond much more to real majorities of citizens than when MPs are elected under a single-member plurality system. With moderate proportional representation, small parties may have very few or no MPs, but with ranked ballots, their real popular support is known, and a large party will want to heed the opinions and needs of small party supporters, in the hope of getting their second preferences. Parties will tend to take moderate stands, and government coalitions will be coherent and acceptable to citizens.

Moderate proportional representation would provide regional minorities with proper representation and so put an end to exaggeration of regional antagonisms, one of the most harmful consequences in Canada of our plurality voting system. Women would have less difficulty in getting nominated and elected. Used with ranked ballots, this system would give voters a real choice of the person who represents them, and not only which party represents them.

There would be much less inequality among voters in deciding election outcomes than under a plurality system, although this inequality would be a little more than under a



proportional representation system where each district is represented by many MPs. But Canadian provinces are very unequal in population, thus making it impossible to create only large electoral districts that have almost equal numbers of voters. Small districts, with each of them having a small number of MPs, would create the least inequality among Canadian voters.

If combined with ranked ballots, this system would give citizens the most latitude for exercising their intelligence and freedom of choice. They could vote candidly, and not strategically for fear of wasting their votes.

# 6

## How to pilot the reform process and avoid failure

Every electoral reform meets the same impediment: the power to make new rules belongs to those who were elected under the old ones. Some of these people will deliberately try to make reform fail; others will do so involuntarily, with the best of intentions and out of ignorance, by defending positions that can lead only to failure. They will be led astray by many false certainties and red herrings.

The first red herring will be Senate reform. Last year the Senate was in the media spotlight much more often than the way MPs are elected to the House of Commons, and some may conclude that the Senate is the top priority for institutional reform. Yet it matters less than the House, and would be nearly impossible to reform without a constitutional amendment. Too much time and energy would be siphoned away from another reform process that is more important and less difficult.

Any attempt at Senate reform must be done with caution. The written Constitution gives this body the same powers as the House of Commons, but an unwritten constitutional convention

forbids it to make full use of them, senators being appointed in a way that denies them the required legitimacy. If the appointment process is improved, some will claim that the new Senate should use its full power, but in a parliamentary regime there should not be two legislatures having equal powers.<sup>1</sup> Senate reform will therefore have to be paradoxical: improving the way senators are appointed, and reducing their powers, so that they may exercise them. This cannot be done without a constitutional amendment. Nor is it urgent.

The Senate may nevertheless obstruct electoral reform. Some opponents will assert that the Senate should exercise in this case the legislative power it usually is not allowed to exercise, since the members of the House of Commons are in a conflict of interest if they decide alone how they are elected. For the democratic process, this would be shameful: unelected lawmakers keeping elected lawmakers from improving their own method of election. Senate reform would then have to precede electoral reform, being furthermore long and difficult because the Senate itself must pass any constitutional reform of the Senate.<sup>2</sup>

The Liberal Party has announced that online voting is one of the reforms under study, an idea at best futile and at worst detrimental. Its proponents fail to understand that the secret ballot is necessary for two reasons: protecting voters against undue influences or threats and preventing them from selling their votes, since buyers can never be sure of getting what they paid for. The identity of anyone who votes by computer or telephone can be checked while keeping the ballot itself secret. It is therefore

- 
1. As seen in Chapter 3, Italy's political instability was mainly due not to proportional representation but to divisions among the Christian Democrats. It was also due to the existence of a Chamber of Deputies and a Senate, both elected and having equal powers.
  2. This is one of the unintended consequences of the 1982 constitutional reform. It left many unsolved problems in our Constitution and laid down an amending formula that makes them nearly impossible to solve.

possible to vote online without being open to undue influences, provided that one trusts the programmers of the computer systems that send and receive the vote. One thing, however, is possible online but not at a polling station: voting while someone else looks on and then getting paid.<sup>3</sup>

Abstention is not due to lazy or tired people who cannot walk to a polling station. It is due much more to the difficulty in knowing what is at stake in an election and to a feeling that voting is useless. Proponents of online voting might think it could increase turnout. But, by making some kinds of fraud easier and thus cheapening the electoral process, it could actually have the opposite effect. Ranked ballots would lessen the difficulty of deciding how to vote while removing the fear of wasting one's vote. For these reasons, it could increase turnout.

Sunday voting, as done in many countries, would be a simple reform that could make voting somewhat easier. It would end the congestion at polling stations after 5 p.m. on Mondays.

The Liberal platform also put forward compulsory voting. The idea is not futile but time and energy may be lost if, after long debate, it cannot be agreed upon, or, if agreed upon, cannot be implemented. In a democracy, compulsory voting is a sound rule. We have seen in previous chapters that MPs must have an incentive to heed the concerns of all citizens, who, therefore, must all vote. Voting should be a moral obligation and could also be a legal one. Just as everybody must pay taxes for the common good, everybody should also vote. Individual freedom would not suffer, since a blank vote is always possible, and ballots

---

3. In 2011 and 2013, Norway experimented with online voting. To avoid that kind of fraud, everybody could vote several times, but only the last vote counted. Someone with someone else looking on could always vote differently later. Cheating therefore had to be done just before the polls closed. This experiment ended in 2014 because it had no perceptible effect on turnout.

are secret. Countries with compulsory voting are lucky and should not give it up.

Yet there are risks in making voting compulsory now in Canada. Such a move would require fining those who have no valid reason for not voting. If the abstention rate remains nearly as high as it has been in recent years, millions of people would be fined, and they would feel even more mistrust and scorn for the electoral process. I would love to be proven wrong and see compulsory voting greatly increase turnout.

Like compulsory voting, a referendum on electoral reform seems to be a good idea with strong reasons but it would create difficulties if implemented.

It is sensible to think that MPs, who have the power to make all laws within the limits set by the Constitution, should not be allowed to make the rules under which they are elected. The electoral system belongs to the citizens, and the decision to change it should be theirs. A referendum is the most obvious way for them to decide collectively.

Nevertheless, things are not so simple. In a referendum, citizens are asked to accept or reject a proposal prepared by others. Many of the choices must be made beforehand, and the outcome largely depends on these choices. Those who prepare the proposal may be a committee of MPs, or a group of persons selected by MPs or under rules made by MPs. Their involvement is impossible to avoid entirely and is a difficulty inherent in any electoral reform.

A referendum is a decision-making process that is biased towards a negative answer, for reasons that are easy to understand. In an election between two candidates, voters will choose one for two kinds of reason: what they like in that candidate, and what they dislike in the other, since the only way to keep out the latter is to vote for the former. If there is only one candidate

and if the vote is either “yes” or “no,” the second kind of reason disappears, and this one candidate will have more trouble getting a majority of the votes. A referendum is like an election with only one candidate.<sup>4</sup> In a referendum on electoral reform, “no” votes will be cast by those who prefer the status quo, those who want a different reform, and some who wish that the reform would go a little further. The chances are thus greater of keeping the present system, despite all of its flaws.<sup>5</sup> Imagine that we already had a different electoral system and now had to vote “yes” or “no” on a proposal for a single-member plurality system. How many of us would vote for it?

Electoral reform must rest on a popular consensus and not be decided by one party against the others. But a referendum is not the right tool to find out whether this consensus exists, given its bias against an affirmative answer. This bias could be cancelled by asking a question that must not be answered “yes” or “no” but rather offers a choice between the new system and the old one. It was done in Ontario in 2007 and in British Columbia in 2009, and, in both cases, the status quo won. A different procedure can be imagined. Parliament could enact a reform that would apply to the next election, which would in turn be followed by a referendum. The referendum question would be about reinstating

- 
4. In France between 1965 and 1969, this was tried out in real life. In 1965, de Gaulle was elected president with 45% of the votes in the first round and 55% in the second round against Mitterrand, a politician who had at that time a dubious reputation. In 1969, de Gaulle decided to hold a referendum and announced that he would resign if a majority voted “no.” Of course, that was what happened. It is unwise to repeat in one round with no opponent an election that was won in a second round against an opponent.
  5. What happened in British Columbia in 2005 was a pity. A Citizens’ Assembly, selected by lots, did an excellent analysis of electoral systems, and put forward the single transferable vote as the best way to elect the provincial legislature. This proposal got 57% of the “yes” votes in a referendum. Despite this un hoped-for result, the reform was not implemented, the government having decided at the beginning of this remarkable procedure that approval would require at the end a qualified majority of 60%.

the old rules, and not introducing the new ones. If the “no” votes prevail, the new voting system would become permanent. Otherwise, the House of Commons would be dissolved and new elections held under the old system. This procedure would let citizens try out the new system before they decide to approve it or not. Designers of the reform would have to make rules that are simple and have obvious merits.

If the reform is only about ranked ballots without changes to single-member districts, the election itself could be considered equivalent to a referendum. Ranking several preferences would not be compulsory, and citizens would have the option of marking only one preference on the ballot, as in the past. If most citizens mark only one preference, the outcome will be the same as under a plurality system, and it will be decided that they have rejected the reform.

But why would they decline to rank several preferences? I am convinced that many would like that option. Imagine a party being opposed to the reform, and imagine its leader saying: “Don’t use your second preference. If you vote for us, mark only one preference on your ballot. If you vote for another party, we don’t want to be your second preference.” Imagining such a situation is enough to make obvious that the strongest argument for ranked ballots is that they respect the intelligence of voters, who would be free to express a less simplistic opinion and vote both as they wish and effectively.

The Liberal Party will be accused of promoting ranked ballots solely because it would benefit. That some politicians make this kind of accusation is unavoidable. How much weight must we, as citizens, give it? It is unreasonable to expect a party to be capable of abnegation. If its leaders propose a reform, we can be sure they think it will not harm it. We must rather ask whether the reform will be good for our country’s political institutions and our ability to influence the way we are governed. If,

at the same time, the reform may benefit the party with a majority in the House of Commons, it means that its chances of success are not too bad.

The Greens are the other party that would obviously benefit from ranked ballots. Their number of votes could triple if supporters of their positions no longer felt that a vote for them would be wasted. Proponents of proportional representation are often small party supporters who hope that they may get a few MPs in large electoral districts with many seats. This is not possible with moderate proportional representation, but ranked ballots may make it acceptable to them. Under a proportional system that is not moderate, the Green Party would elect some MPs in Vancouver, Toronto, and Montreal, while getting very few votes elsewhere because its sympathizers would be afraid of wasting their votes. With ranked ballots, the Greens would get a percentage of the popular vote that corresponds to their actual support across the country. Their support could then rise to about 17%, 20%, or 25%, enough to elect an MP in a district of five, four, or three seats.

The Conservative Party would probably be the most opposed to any reform. Without the plurality voting system, it would not have been able to form three successive governments from 2006 on. This was because it was ideologically too radical for the average opinion of Canadians. In 1984, the Progressive Conservative Party could have won an election under a moderate proportional or ranked ballot system. Future Conservative leaders may adopt an ideological stand that would be less of a handicap under a less unfair electoral system where a plurality of the votes is not enough to get a majority government. They may also accept reform because they see it as good for our institutions and for all Canadians.

The NDP is more ambiguously placed. Like many other small or medium-sized parties, it has long called for a



proportional electoral system. In 2011, however, it found itself in a new situation: The Liberals came third and seemed in terminal decline, as the British Liberals were before them. Our political arena seemed to be reorganizing into a two-party system, with the Conservatives and the NDP. Such an outcome would of course require keeping the single-member plurality system. If they can give up this prospect, the leaders of the NDP may see electoral reform as the means to exercise more influence than they had before 2011 and have had since 2015. It is in the interest of not only the two largest parties but also the NDP to have a moderate form of proportional representation. Under a ranked ballot system, it would lose some votes to the Greens but regain most of them as second preferences of Green voters. Ranked ballots would have benefited the NDP in every election up to 2008, and would do so again in the future. If this party could agree with the Liberals on that kind of reform, and convince them to include moderate proportional representation as well, it would make a very good reform package.

When we judge electoral reform, the main criterion should not be its consequences for various political parties. Consequences are always uncertain because citizens will adapt to the new system and vote unexpectedly.<sup>6</sup> Most importantly for us as citizens, reform ought to make our institutions work better and make us better able to influence the way we are governed. If we insist on these arguments, politicians will perhaps feel compelled to debate along these lines.

---

6. Here are two examples. In 2014, Israel's threshold for party representation was raised from 2% to 3.25% in order to prevent the election of candidates from three small Arab parties. All three of them formed a united party and became after the 2015 election the third largest group in the Knesset. In France, the regional assemblies are elected under a two-round proportional electoral system that is one of the queerest ever invented. The purpose was to restrict representation of the Front national in these assemblies. In 2015 in some regions, this system almost brought about the opposite effect of increasing the gains of the Front national.

\* \* \*

Debate about electoral reform will begin in 2016. If it does not become polemical and remains constructive, what can we expect?

We have seen why reform should keep the possibility to form a stable and coherent parliamentary majority in the House of Commons. This point will come up repeatedly in debate. It will be necessary to show that the single-member plurality system is not the only way to keep that possibility, and that a parliamentary majority should correspond to a majority of the popular vote.

We have also seen other desirable goals of reform: not exaggerating antagonisms between Canada's regions; making citizens less unequal in their ability to influence election outcomes depending on where they live; and enabling them to vote candidly without fear of wasting their votes.

If the only reform outcome is to introduce ranked ballots into the present system of single-member districts, it will be a good reform. Many of us will think it insufficient, but it will be real progress in comparison with the present system. It is one of the less improbable outcomes because it would be easy to implement. It would maintain the current possibility of one party forming a parliamentary majority, while somewhat reducing the gap between that majority and the majority of citizens, who could now vote candidly. It would make life easier for small parties and encourage all parties to be moderate.

Proportional representation in unequal districts with very different numbers of seats would be a bad reform. It would correct some inequalities among citizens at the price of creating new inequalities, while making our parliamentary institutions less effective. We would have the same problems under a mixed

system that gives two fifths of the seats to compensatory MPs and three fifths to MPs elected in single-member districts. A less unlikely reform, and easier to implement, would be a mixed system that keeps the present single-member districts while adding compensatory MPs who make up much less than two fifths of the total. Such a reform would be somewhat futile, neither worsening nor improving our institutions as a whole. It would be a good reform only if it includes ranked ballots in single-member districts.

Proportional representation would be a good reform if moderate, applied in nearly equal districts of three to five seats. Three- or four-seat districts would best ensure a high probability of a parliamentary majority. We would thus achieve two of the goals that ranked ballots alone cannot achieve: ending the exaggeration of antagonisms between regions and lessening voter inequality in influencing election outcomes.<sup>7</sup>

Moderate proportional representation with closed lists would be a rather good reform. It would be a very good reform if ranked ballots are added. Voters could rank parties and candidates. We would get the benefits of both proportional representation, ending exaggeration of antagonisms between regions and lessening inequalities among voters, and ranked ballots, allowing us to vote candidly and inducing parties to be moderate and form coalitions that are acceptable to citizens.

---

7. An electoral system, called “integral representation,” could give every citizen of a country a vote that would be exactly equal in its influence on decisions made by the legislature. Its properties are described in my book *Essai sur les injustices*, Québec, Les Presses de l’Université Laval, 2015, pages 256-259.