



**Louis Massicotte**

Université de Montréal

---

**André Blais, Paul Howe et  
Richard Johnston**  
Mot des directeurs

2

**Louis Massicotte**  
Pour une réforme du système électoral canadien

Introduction	3
Les reproches adressés au système électoral canadien	3
Les arguments à l'encontre d'une réforme électorale	6
Les solutions de rechange au système actuel	8
Les répercussions de la RP sur le processus politique canadien	11
Scénarios de mise en œuvre de la représentation proportionnelle	24
Conclusion	26
Postface	27

Pour une

# R

réforme

du

# É

lectoral

canadien

1

# Mot des directeurs

Que l'on soit universitaire, expert de la chose publique ou acteur de la scène politique, tout projet de réforme des institutions politiques canadiennes comporte, en tête de liste, une modification du processus électoral. Des multiples moyens qui s'offrent pour traduire en sièges le vote recueilli par chaque parti, le Canada utilise encore l'un des plus anciens et des plus simples : le scrutin majoritaire uninominal à un tour. En vertu de celui-ci, chaque circonscription élit un député, à la majorité simple des voix. Lors des élections fédérales de 1993, de 1997 et de 2000, ce système a donné lieu à des distorsions considérables dans le rapport entre la proportion des voix recueillie et le nombre de sièges obtenu — en particulier pour les partis dont la clientèle est disséminée dans tout le pays.

Dans le premier cahier *Choix* que l'IRPP publiait dans le cadre de son programme intitulé *Renforcer la démocratie canadienne*, Richard Johnston (« Canadian Elections at the Millennium ») analysait l'influence que le scrutin majoritaire uninominal à un tour a exercée à long terme sur l'évolution du système fédéral de partis; il signalait en même temps certains de ses effets pervers sur le comportement des gouvernements, à l'époque où cinq partis se trouvaient en lice. Dans le deuxième cahier de la série, que voici, Louis Massicotte entreprend l'examen critique d'autres systèmes électoraux qui, comparés à notre régime actuel, comportent tous une plus forte dose de représentation proportionnelle — la « RP ». Certes, Massicotte prend acte de quelques-uns des inconvénients qu'entraîne toute modification du processus électoral; mais il en arrive à la conclusion que, tout compte fait, l'on y gagnerait. L'auteur rappelle d'abord les avantages évidents de la RP : relation plus juste entre vote populaire et représentation parlementaire;

présence plus efficace dans les régions pour la plupart des partis. Il souligne aussi d'autres conséquences possibles, comme la transformation du rôle des députés et la réduction du pouvoir du premier ministre. Tout au long de son étude, il compare la situation canadienne à l'expérience d'autres pays qui ont depuis longtemps adopté des régimes de RP.

L'IRPP, fidèle à l'objectif général de son programme intitulé *Renforcer la démocratie canadienne* (il s'agit de développer, pour la réforme des institutions, des idées qui aient de réelles chances d'entrer dans la pratique), a demandé à l'auteur quelles circonstances seraient les plus propices à l'aboutissement d'une réforme électoral. À ce chapitre, Massicotte signale trois avenues possibles : (1) l'élection d'un gouvernement minoritaire dont la survie dépendrait de l'intérêt qu'auraient les autres partis à implanter la réforme proposée; (2) un référendum où les Canadiens seraient appelés à voter sur la question; et (3) une action en justice, au titre de la Charte canadienne des droits et libertés. L'auteur croit plus probables les hypothèses (1) et (3); car un référendum, au Canada, ne peut être enclenché que par les élites politiques, peu susceptibles d'y recourir si l'issue leur en paraît incertaine. Mais les deux autres scénarios se heurteraient eux aussi à de sérieux obstacles. Quels que soient les mérites de tel ou tel projet de réforme électoral, le plus lourd défi consiste à choisir le moment propice à sa mise en œuvre.

*Note : L'étude du professeur Massicotte fut complétée avant la tenue de l'élection fédérale de novembre 2000. Les résultats de ce scrutin et leurs implications relativement à la réforme électoral sont analysés brièvement en postface.*

# Pour une réforme du système électoral canadien

## Introduction

**L**e Canada fait partie de la minorité parmi les démocraties établies (avec la Grande-Bretagne et les États-Unis) ayant conservé le système électoral majoritaire à un tour hérité du XIXe siècle. La plupart des régimes constitutionnels d'Europe où prévalait à cette époque le scrutin majoritaire à un ou deux tours ont par la suite adopté la représentation proportionnelle (RP) ou un système mixte.

Dans ces pays, les modes de scrutin majoritaires ont été remis en cause surtout parce qu'ils produisaient des Parlements trop peu représentatifs du soutien électoral réel de chacun des partis. Mais comme on pouvait s'y attendre dans notre régime fédératif, le débat entourant le système électoral repose sur un tout autre enjeu : préserver l'unité de la fédération en assurant aux partis politiques fédéraux, et d'abord au parti gouvernemental, d'avoir des élus dans toutes les régions<sup>1</sup>.

La remise en question du système électoral canadien repose aussi sur d'autres dimensions. Certains jugent ainsi que le système actuel refuse aux partis une représentation correspondant au soutien dont ils jouissent dans l'ensemble du pays. Depuis quelques années, d'autres préconisent la RP comme moyen d'accroître la présence des femmes au Parlement<sup>2</sup>. Et récemment, on a soutenu qu'en raison de l'alignement des partis et de l'absence de choix qui s'ensuit, le scrutin majoritaire à un tour condamnait les Canadiens à

plusieurs décennies de gouvernements libéraux tout en tirant vers le bas la participation électorale.

Pour remédier à ces problèmes, on prône généralement une certaine forme de représentation proportionnelle ou, plus rarement, des systèmes à la majorité absolue comme le vote alternatif ou le scrutin à deux tours. Ce document vise à relancer le débat en comparant les mérites de plusieurs systèmes électoraux dans le contexte canadien et en évaluant la probabilité de voir des réformes se concrétiser dans la conjoncture actuelle. Examinons d'abord les principales critiques suscitées par notre système électoral.

## Les reproches adressés au système électoral canadien

### *La polarisation régionale*

**E**n différentes périodes de notre histoire, le régionalisme a constitué une dimension centrale des élections fédérales. L'influence du régionalisme s'est fait sentir de deux façons : par l'émergence de nouveaux partis politiques qui, capitalisant sur le sentiment d'aliénation créé par les politiques d'Ottawa dans une région ou une autre, présentaient un programme politique strictement régional et voyaient leurs appuis confinés à une seule région du pays; en second lieu, le régionalisme s'est manifesté par le succès inégal obtenu par les partis offrant une perspective plus largement nationale, certains pouvant tout rafler dans certaines régions mais être complètement marginalisés dans les autres.

Unitaires ou fédérales, la plupart des démocraties doivent composer avec un certain degré de régionalisme électoral, soit parce que des partis régionalistes siègent depuis belle lurette au Parlement, ou parce que certaines régions tendent plus que les autres à appuyer une formation politique. Il n'empêche qu'en mesurant le

phénomène à l'aune des sièges remportés par chaque parti, le régionalisme est plus marqué au Canada qu'il ne l'est en Allemagne, en Australie, en Suisse, en Espagne et même en Belgique.

Au scrutin fédéral de 1997, le Parti libéral a raflé 101 des 103 sièges de l'Ontario. Ailleurs au pays, il a surtout remporté des sièges dans les trois petites provinces de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Manitoba, ainsi que dans les Territoires du Nord-Ouest. Le Parti réformiste gagnait pour sa part une majorité de sièges en Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan; le Bloc québécois gagnait tous les siens au Québec; les gains du Nouveau Parti démocratique se concentraient en Nouvelle-Écosse et au Yukon; et le Parti progressiste-conservateur remportait au Nouveau-Brunswick plus de sièges que toute autre formation. Chacun des cinq partis représentés à la Chambre des communes s'est donc classé en tête dans au moins une province ou un territoire. Cette élection aura par surcroît mis en relief la vocation régionale de deux d'entre eux, le Bloc québécois et le Parti réformiste, le premier ne briguant aucun siège hors du Québec tandis que le second ne présentait que 11 candidats pour les 75 sièges à pourvoir au Québec (il n'en avait présenté aucun en 1993) et ne parvenait pas à réunir une équipe complète de candidats à l'Île-du-Prince-Édouard (2 candidats sur 4 sièges), en Nouvelle-Écosse (9 sur 11), au Nouveau-Brunswick (8 sur 10) et même en Ontario (une circonscription sans candidat).

Le régionalisme était tout aussi évident aux deux élections de 1979 et 1980. Il n'existait à l'époque aucun parti régional, mais les libéraux avaient presque été rayés de la carte dans les provinces de l'Ouest et les conservateurs n'avaient gagné qu'une poignée de sièges au Québec. Par le passé, la propension des électeurs à voter selon des critères régionaux alarmait déjà les observateurs. Commentant l'élection de 1921, un historien notait que « la carte politique du Canada s'est transformée en un cauchemar balkanique (...), en

un casse-tête de tribus isolées, de guildes marchandes et de paysans »<sup>3</sup>. Le pays était sorti amèrement divisé de l'élection de 1917, axée essentiellement sur le thème de la conscription, qui avait vu les libéraux de Wilfrid Laurier rafler 62 des 65 sièges du Québec, mais remporter seulement 20 des 170 sièges des autres provinces.

Partie intégrante de la vie politique canadienne, le régionalisme survivrait à l'évidence à une simple modification du mode de scrutin. Le scrutin majoritaire à un tour n'en contribue pas moins à l'exacerber en accentuant jusqu'à la caricature les forces et faiblesses des différents partis dans chaque région. Par exemple, les libéraux ont accaparé en 1997 la quasi-totalité des sièges de l'Ontario avec moins de la moitié des suffrages (49,5 p. 100), mais n'ont obtenu aux derniers scrutins que peu de sièges dans les quatre provinces de l'Ouest, malgré des appuis variant de 24 à 34 p. 100 du vote populaire. De même, en 1997, le Parti réformiste a pratiquement balayé l'Alberta avec seulement 54,6 p. 100 des voix, alors qu'un score pourtant honorable de 19 p. 100 ne lui a pas permis de décrocher un seul siège en Ontario. Au Québec, enfin, la prédominance du Bloc québécois (44 sièges sur 75 contre 26 pour le Parti libéral) dissimule la quasi égalité des deux partis dans le vote populaire (37,9 p. 100 et 36,7 p. 100 respectivement).

Notre système électoral n'a pas engendré le régionalisme, mais il a favorisé au cours des dernières années les partis bénéficiant d'une forte concentration régionale, au détriment des partis à vocation plus nationale qui recueillent un appui plus équilibré, mais aussi plus faible, dans toutes les régions. Ainsi le Parti progressiste-conservateur, qui a obtenu en 1993 et 1997 presque autant de voix que le Parti réformiste, a-t-il remporté beaucoup moins de sièges en raison de la répartition plus uniforme de son vote.

Ce phénomène a pour première conséquence de compliquer la formation d'un cabinet

représentatif, si le parti au pouvoir ne dispose dans certaines provinces que de peu ou pas d'élus. Les caucus parlementaires s'en trouvent régionalement déséquilibrés, et les politiques gouvernementales peuvent léser les régions qui y sont sous-représentées, ou du moins prêter flanc à cette critique. Le processus tend du reste à se perpétuer puisqu'un caucus dominé par les élus de certaines régions peut entraver les mesures visant à élargir l'appui accordé au parti dans les autres.

### *L'équité*

Si la polarisation régionale et son incidence négative sur l'unité canadienne restent la préoccupation centrale des réformateurs, l'issue de nos scrutins prête aussi flanc aux critiques classiquement suscitées par le scrutin majoritaire. Ainsi, 15 des 23 élections tenues depuis 1921 ont produit des gouvernements majoritaires, mais seulement trois d'entre eux avaient obtenu une majorité absolue du vote populaire (en 1940, 1958 et 1984). À l'élection de 1997, la majorité parlementaire du Parti libéral reposait sur 38 p. 100 à peine des suffrages exprimés. En quelques occasions, notre système électoral aura même inversé le classement des partis. C'est ainsi qu'en 1993, le Bloc québécois est devenu l'Opposition officielle tout en se classant au quatrième rang du vote populaire. En 1979, les progressistes-conservateurs de Joe Clark sont venus bien près de former un gouvernement majoritaire avec 36 p.100 des suffrages contre 40 p. 100 pour les libéraux, dont l'appui était trop fortement concentré au Québec. De tels résultats mettent en évidence le caractère inéquitable de notre système pluralitaire, qui gonfle la représentation du parti en avance et qui, en certaines circonstances, va même jusqu'à porter au pouvoir des partis ayant pourtant échoué à rallier une majorité simple des votes.

Au demeurant, de plus en plus de Canadiens semblent juger inacceptable qu'un parti politique puisse former un gouvernement majoritaire sans

avoir aussi obtenu la majorité du vote populaire. Dans un sondage mené en l'an 2000, 49 p.100 des personnes interrogées ont déclaré qu'une telle issue serait inacceptable, contre 29 p.100 qui la jugeaient acceptable et 23 p.100 qui se disaient sans opinion. Perceptible dans un sondage analogue mené il y a 10 ans (les chiffres s'établissaient alors respectivement à 39, 34 et 27 p.100), la tendance s'est accentuée depuis<sup>4</sup>.

Le système majoritaire à un tour rend plus difficile l'émergence de nouveaux partis, dont les chances de réussite restent minimales en l'absence de concentration territoriale de leurs appuis. Or, les partisans de la RP soutiennent justement que la présence à la Chambre de nouvelles forces comme les Verts contribuerait à enrichir le débat politique.

On accuse aussi le scrutin majoritaire à un tour de décourager la participation électorale, dans la mesure où les partisans d'une formation politique peu populaire dans leur région sont portés à se réfugier dans l'abstention vu leurs maigres chances de succès. De même, ceux qui appuient un parti déjà dominant dans une région donnée peuvent juger inutile d'exprimer leur suffrage. Que la participation électorale soit généralement plus forte dans les pays à scrutin proportionnel tend à confirmer la validité empirique de cet argument<sup>5</sup>. Les taux de participation de 69 p.100 à l'élection de 1993 et de 67 p.100 à celle de 1997 — en baisse par rapport à la moyenne de 75 p.100 des élections d'après-guerre — accentuent la pertinence de cette question.

### *La sous-représentation des femmes*

Les femmes comptent pour plus de la moitié de la population mais pour le cinquième seulement des députés élus à la Chambre des communes en 1997. Comme leur représentation semble en moyenne plus élevée dans les parlements élus à la proportionnelle, de nombreux spécialistes prétendent que les circonscriptions uninominales

(c'est-à-dire représentées par un seul député) font obstacle à la désignation de candidates. À l'appui de leur raisonnement, ils avancent qu'en obligeant les partis à présenter une liste de candidats, les circonscriptions plurinominales assureraient un meilleur équilibre entre élus des deux sexes (et sans doute aussi entre groupes ethniques et linguistiques), plutôt que de favoriser la sélection de candidats plus conformes au stéréotype dominant de l'homme d'âge moyen.

On pourrait également équilibrer la représentation des sexes en conservant le scrutin majoritaire à un tour mais en instituant le scrutin *binominal*, qui permettrait d'élire un homme et une femme dans une même circonscription, les électeurs ayant deux votes, un pour chaque siège. Même si cette solution viendrait résoudre le problème de la sous-représentation féminine, elle n'a jamais été préconisée pour l'ensemble du pays. Pour les élections territoriales au Nunavut, on a récemment mis de l'avant une formule analogue, mais cette proposition fut rejetée en mai 1997 par voie de référendum. Il semble qu'on s'y soit surtout opposé parce qu'elle aurait empêché les femmes de surpasser en nombre les hommes élus à l'Assemblée, tout en les obligeant à se faire la lutte entre elles.

#### *L'alternance démocratique*

On a décrit le Parti libéral du Canada comme étant l'une des formations politiques les plus favorisées par le succès dans le monde démocratique, puisqu'il s'est maintenu au pouvoir pendant un total de 73 ans depuis 1896. Les périodes où un autre parti, en pratique le Parti progressiste-conservateur, a été au pouvoir ont été à la fois moins longues et plus espacées. Rien n'indique pourtant que le système majoritaire à un tour ait particulièrement favorisé les libéraux. Leur domination au Parlement reposait sur la préférence majoritaire du vote populaire, et tout parti jouissant d'un tel appui en aurait sans doute récolté les mêmes succès.

Richard Johnston avance toutefois que l'apparition simultanée du Parti réformiste et du Bloc québécois en 1993, jumelée à l'effondrement du Parti progressiste-conservateur et du Nouveau Parti démocratique, a créé une situation qui empêchera dans un avenir prévisible toute alternance aux commandes de l'État. À son avis, les deux principales formations de rechange ont peu de chances de s'imposer hors de leurs fiefs respectifs; de fait, le Bloc québécois n'a aucune intention de tenter sa chance dans le reste du pays. Quant aux progressistes-conservateurs, ils proposent une vision nationale mais restent handicapés par l'héritage de Brian Mulroney. Une étude révèle en outre que si ce parti devait disparaître, la plupart de ses électeurs se tourneraient vers les libéraux, contrairement à l'idée reçue d'une parenté idéologique entre conservateurs et réformistes<sup>6</sup>. En somme, il n'existerait plus aucune solution de rechange au Parti libéral, chacun de ses rivaux cumulant assez d'aspects négatifs qui les empêchent de se faire élire en nombre suffisant. Johnston interprète donc la tendance à la baisse de la participation électorale observée dans les années 1990 comme un symptôme du désintérêt des électeurs face à un système n'offrant plus aucune alternative valable<sup>7</sup>.

## Les arguments à l'encontre d'une réforme électorale

**L**a majorité des politologues qui se sont prononcés sur notre système électoral en favorisent la réforme. Mais l'unanimité à ce sujet reste à faire et plusieurs des arguments en faveur d'une réforme électorale ont été contestés.

#### *Une question secondaire*

On estime tout d'abord que peu de Canadiens s'intéressent à une éventuelle réforme électorale, d'autres questions comme le système de santé ou

la Constitution les préoccupant bien davantage. Si les résultats des élections de 1979 et de 1980 avaient provoqué une avalanche de commentaires favorables à l'introduction d'une dose de proportionnelle, tel ne fut pas le cas chez les politiciens, les chroniqueurs et le public en général après l'élection de 1997. Les quatre partis d'opposition représentés à la Chambre en ont tous profité pour exprimer des réserves sur notre système électoral et préconiser une forme ou l'autre de changement, mais aucun n'a fait de proposition officielle en la matière. Quant au Parlement, ses efforts durant la dernière décennie ont essentiellement porté sur le découpage de la carte électorale et sur la réforme de la loi électorale. Il y a certes un malaise, mais notre système n'est pas en butte à une réprobation particulièrement vive ou généralisée. Et si des études montrent que les Canadiens tendent à privilégier la RP, ils n'en conservent pas moins une préférence pour les gouvernements majoritaires<sup>8</sup>.

#### *Pas une panacée au régionalisme*

Du point de vue empirique, l'argument selon lequel le scrutin majoritaire à un tour accentue les clivages régionaux est solide, mais l'hypothèse qu'on en a inférée, voulant qu'une réforme électorale réglerait ce problème, a été contestée. Selon certains critiques, l'origine du problème réside moins dans le mode de scrutin que dans la vivacité des tensions régionales et la force des partis régionaux. Comme le dit Richard Katz, « le problème fondamental ne consiste pas à savoir comment traduire en sièges les préférences des électeurs, il réside plutôt dans la répartition même de ces préférences<sup>9</sup>. » D'autres observent que la polarisation régionale varie selon les époques. Le spectre d'un pays en voie de fragmentation suggéré par les élections de 1979 et 1980 a disparu en un tournemain lorsque Brian Mulroney a remporté en 1984 une majorité de voix et de sièges dans chaque province et chaque

territoire. De même, l'élection de 1921 avait pareillement vu l'émergence d'un régionalisme marqué, qui s'était lui aussi estompé après quelques élections, à la faveur de l'érosion de l'appui au Parti progressiste.

On soutient également que les premiers ministres canadiens se sont attaqués au problème en nommant au cabinet des sénateurs provenant de région non-représentées, et que la prédominance de certaines régions au caucus gouvernemental ne les assure pas systématiquement de faire prévaloir leur point de vue dans chaque dossier. Comme l'a noté John Courtney, l'aliénation régionale peut fort bien se manifester en dépit d'une forte représentation au cabinet, comme en témoigne l'essor du Parti réformiste, qui a coïncidé avec la présence au cabinet d'importants ministres de l'Ouest, ou celui du Bloc québécois (et de l'idée d'indépendance) sous des gouvernements fédéraux dirigés par des premiers ministres originaires du Québec.

#### *Des solutions de rechange peu convaincantes*

Ceux qui s'opposent à une réforme électorale s'en sont également pris aux solutions proposées, en premier lieu à la RP, qui assure aux partis une représentation équitable mais s'accompagne d'une série d'effets indésirables : fragmentation politique, coalitions ou gouvernements minoritaires, instabilité du cabinet, changements de gouvernements non sanctionnés par les électeurs, etc. On reconnaît que la RP favorise l'émergence de nouveaux partis, mais on craint que certains d'entre eux ne se révèlent extrémistes ou grotesques. Quant aux systèmes mixtes, ils nécessitent la coexistence en Chambre de représentants locaux et régionaux : ces derniers ne risquent-ils pas d'être perçus comme des députés de second ordre ou, à l'inverse, comme une poignée de privilégiés qui ont très peu à faire dans leur circonscription et doivent leur poste à la faveur des dirigeants du parti ?

### *Un effet discutable sur la participation électorale*

L'argument selon lequel le scrutin majoritaire à un tour contribue au déclin de la participation électorale et au maintien au pouvoir des libéraux ne résiste pas entièrement à l'analyse. Même en admettant qu'il est en partie responsable d'une participation moyenne inférieure à celle de la plupart des démocraties, deux points méritent d'être soulignés. En premier lieu, il est loin d'être sûr que le fléchissement observé aux dernières élections fédérales s'explique vraiment par l'absence d'alternative aux libéraux. La plus forte baisse (6 points) s'est en effet produite à l'élection de 1993, soit *avant* l'apparition du paysage politique actuel. Par comparaison, la baisse enregistrée en 1997 (2 points) est nettement moins marquée. En outre, la participation électorale a fléchi depuis deux décennies dans la majorité des démocraties, y compris celles où la représentation proportionnelle est en vigueur. Il est plus vraisemblable d'imputer cette participation déclinante au peu de confiance qu'inspirent les politiciens et les institutions politiques à la population canadienne, une tendance mondiale qui s'est accentuée au début des années 1990.

### *Aucune réelle garantie d'alternance*

Enfin, rien n'indique que la RP garantisse l'alternance des partis au pouvoir. On peut même soutenir le contraire, en arguant qu'elle favorise l'essor de certaines formations politiques que leur extrémisme exclurait automatiquement des coalitions gouvernementales. La RP n'inciterait pas davantage les partis d'opposition à fusionner ou à faire alliance en vue d'offrir une alternative crédible. Bref, le même groupe de partis centristes pourrait se maintenir longtemps au pouvoir. On observera du reste que de nombreux pays démocratiques où la représentation proportionnelle est en vigueur sont dirigés depuis des décennies par le même parti ou la même coalition<sup>10</sup>.

## Les solutions de rechange au système actuel

L'un des principaux problèmes auxquels font face les réformateurs réside dans la faible connaissance qu'ont les Canadiens des autres systèmes électoraux. Au fédéral comme au provincial, le scrutin majoritaire à un tour est en vigueur depuis les premiers scrutins tenus au pays, à la seule exception de trois provinces de l'Ouest où furent instituées, puis délaissées, les formules de vote alternatif ou de représentation proportionnelle par vote unique transférable, la dernière expérience ayant pris fin en 1956<sup>11</sup>. Le pays qui nous est le plus familier, les États-Unis, possède aussi un système majoritaire. Et comme les autres modes de scrutin sont plus complexes, il devient encore plus difficile d'en vanter les mérites.

Il existe une variété de systèmes électoraux, qu'on peut toutefois réduire à quatre grandes catégories : le *scrutin à majorité simple* ou majoritaire à un tour, comme en Grande-Bretagne et au Canada; les *systèmes à majorité absolue*, qui exigent plus de la moitié du vote populaire pour être élus; la *représentation proportionnelle*; et les *systèmes mixtes*, qui combinent la représentation proportionnelle et l'un des deux systèmes majoritaires.

### *Les modes de scrutin à majorité absolue*

Les systèmes à majorité absolue séduisent ceux qui souhaitent préserver les circonscriptions uninominales, mais désirent élever le seuil d'éligibilité. En scrutin majoritaire à un tour, un député peut être élu même avec une faible proportion du total des votes, pourvu que le reste du vote soit éparpillé entre divers candidats, chacun de ces derniers ayant reçu moins d'appuis que le candidat élu<sup>12</sup>.

Il existe deux principaux types de systèmes à majorité absolue : le vote alternatif et le scrutin à

deux tours. En usage en France, ce dernier est aussi le plus répandu à l'échelon international. Pour être élu dès le premier tour, un candidat doit obtenir la majorité absolue (soit plus de 50 p. 100) du vote populaire. Si aucun candidat n'y parvient, un second tour est tenu une semaine ou deux plus tard, auquel cas deux règles peuvent s'appliquer : ou bien est élu le candidat recueillant une majorité simple des voix (comme pour le scrutin majoritaire à un tour); ou encore s'affrontent au second tour uniquement les deux candidats arrivés en tête au premier, l'un des deux étant alors nécessairement élu. La première règle (appelée en anglais « majority-plurality ») s'applique en France aux élections législatives, la seconde (appelée « majority-runoff ») a cours dans la plupart des pays qui élisent directement leur président au suffrage universel<sup>13</sup>.

À l'élection canadienne de 1997, à peine plus du tiers des sièges ont été gagnés avec plus de 50 p. 100 des voix<sup>14</sup>. Si une majorité absolue des voix avait été requise, l'organisation d'un second tour se serait imposée dans près de 200 circonscriptions, et l'issue du scrutin aurait grandement reposé sur le deuxième choix des électeurs, de même que sur les alliances entre partis.

S'ils se révélaient nécessaires dans un grand nombre de circonscriptions, les seconds tours provoqueraient une augmentation importante du coût des élections, à tout le moins ceux encourus le jour du scrutin. Le système de vote alternatif (ou préférentiel) assurerait à moindre coût l'élection d'un candidat avec une majorité de voix. Il consiste pour les votants à classer les candidats par ordre de préférence en inscrivant sur leur bulletin de vote le chiffre « 1 » au côté de leur premier choix, le chiffre « 2 » au côté de leur deuxième choix, et ainsi de suite. Seuls les premier choix des votants sont comptabilisés le soir de l'élection. Si un candidat obtient plus de 50 p.100 des premières préférences, son élection est acquise et il n'est nul besoin de prendre en considération les

préférences ultérieures des votants. Si toutefois aucun candidat n'atteint ce seuil, on élimine le candidat le plus faible et on transfère aux autres candidats les deuxièmes préférences inscrites sur ses bulletins de vote. Le processus se répète jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité des voix. En Australie, le vote alternatif est en usage depuis la fin de la Première Guerre mondiale. Peu de pays appliquent aujourd'hui ce système, mais il a prévalu pendant un certain temps dans trois provinces de l'Ouest canadien<sup>15</sup>.

Le vote alternatif assure aux vainqueurs l'appui d'une majorité des suffrages dans leur propre circonscription, tout comme le scrutin à deux tours s'il met en ballottage les deux candidats en tête au premier tour. Pour le reste, aucun des deux ne réduit de façon appréciable les distorsions entre les pourcentages de vote recueilli et les sièges obtenus qui caractérisent le scrutin majoritaire à un tour. Leur principal avantage est d'empêcher les partis idéologiquement apparentés mais officiellement distincts d'être rayés de la carte, en groupant leurs voix en faveur d'un seul candidat.

Quelle aurait été l'issue du scrutin de 1997 sous un système de vote alternatif ? Il aurait nécessité le décompte des deuxièmes préférences dans près des deux tiers des circonscriptions, ce qui à première vue aurait pu produire des résultats sensiblement différents et mettre en danger la faible majorité des libéraux à la Chambre des communes, s'il y avait eu échange de préférences entre réformistes et conservateurs ontariens. Toutefois, une récente simulation a démontré que tel n'aurait pas été le cas<sup>16</sup>. Sur la base d'une projection fondée sur les deuxième choix des votants (à l'aide des données de l'Étude sur les élections canadiennes), Antoine Bilodeau a soutenu que le vote alternatif aurait modifié les résultats dans seulement 31 des 301 circonscriptions. Le nombre de sièges gagnés par les libéraux aurait grimpé de 155 à 173, et celui des sièges conservateurs de 20 à 27. La représentation de tous les autres partis aurait

diminué, les réformistes gagnant 47 sièges au lieu de 60, les bloquistes 36 au lieu de 44, et les néo-démocrates 17 au lieu de 21<sup>17</sup>.

Selon les résultats par province de cette projection, la polarisation régionale aurait un peu diminué puisque les libéraux auraient fait des gains substantiels en Alberta et en Colombie-Britannique (aux dépens du Parti réformiste), ainsi qu'au Québec (aux dépens du Bloc québécois). En revanche, ni les réformistes ni les conservateurs n'auraient fait le moindre gain en Ontario, où les libéraux auraient conservé la totalité de leurs 101 sièges. En outre, la répartition des sièges n'aurait pas été plus « équitable », c'est-à-dire proportionnelle au vote populaire, puisque le pourcentage des sièges gagnés par les libéraux serait passé de 51,5 p. 100 à 57,5 p. 100, toujours avec seulement 38,5 p. 100 des suffrages.

#### *Les systèmes de représentation proportionnelle*

Bien qu'ils soient relativement complexes d'application, les principes de base de la représentation proportionnelle sont plutôt simples à comprendre. Elle nécessite que chaque circonscription électorale compte plus d'un élu, idéalement un minimum de quatre. Les voix obtenues par chaque parti sont alors divisées par un quotient, de manière à ce que le « prix » d'un siège soit à peu près le même pour tous les partis.

Il existe deux grands systèmes de représentation proportionnelle : le système de liste (de loin le plus courant) et le système du vote unique transférable (VUT). Conçu par Thomas Hare et préconisé par John Stuart Mill, le second a fait l'objet d'une intense promotion dans les pays anglo-saxons, jusqu'ici sans grand succès, mais demeure l'unique formule proportionnelle ayant été appliquée au Canada<sup>18</sup>.

La proportionnalité de la représentation dépend surtout du nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription (plus ils sont nombreux, plus la répartition des sièges sera propor-

tionnelle aux voix obtenues), mais aussi de la technique d'attribution des sièges (la méthode de la plus forte moyenne tend à amplifier les distorsions et à favoriser les partis les plus forts, tandis que les méthodes de Ste-Laguë et du plus fort reste produisent une répartition plus proportionnelle). Dans certains pays, on accroît la proportionnalité en pondérant les résultats des circonscriptions à l'aide de sièges nationaux<sup>19</sup>.

Comme elle facilite l'obtention de sièges par les petits partis, la RP produit en règle générale des assemblées politiquement plus fragmentées, au sein desquelles aucun parti ne dispose à lui seul de la majorité. Il en résulte le plus souvent des coalitions gouvernementales réunissant plusieurs partis, ou des gouvernements homogènes mais minoritaires.

#### *Les systèmes mixtes*

Les systèmes mixtes combinent la proportionnelle et le scrutin majoritaire à un ou deux tours. On peut identifier quelques combinatoires de base<sup>20</sup>. Les deux plus courantes sont les systèmes dits de *superposition* (ou parallèles), dont le Japon offre un exemple typique, et les systèmes *correctifs*. Ces derniers, utilisés en Allemagne, en Nouvelle-Zélande, en Écosse et au pays de Galles, ont été recommandés pour la Grande-Bretagne par la Commission Jenkins en 1998. Les systèmes de superposition prévoient une combinaison de majorité simple ou absolue dans les circonscriptions uninominales, et la proportionnelle dans des circonscriptions plurinominales plus vastes. Ils prévoient donc deux séries d'élus aux échelons local et régional. Il en va de même pour les systèmes correctifs, à cette différence capitale près que les sièges pourvus à la proportionnelle sont répartis de manière à ce que le total des sièges gagnés par chaque parti (localement et régionale-ment) corresponde approximativement à son vote populaire. Les systèmes correctifs produisent donc une distribution des sièges proportionnelle

aux voix obtenues, tout en conservant des circonscriptions uninominales pour environ la moitié des députés. C'est pourquoi on les qualifie officiellement en Allemagne de « représentation proportionnelle personnalisée », et en Nouvelle-Zélande de « proportionnelle à députation mixte » (*Mixed Member Proportional System*). Par contraste, les systèmes de superposition produisent des résultats qui ne sont pas vraiment plus proportionnels<sup>21</sup>.

Selon une étude réalisée au milieu des années 1990 portant sur 166 pays dotés d'un parlement fonctionnel, 59 pays appliquaient le scrutin majoritaire à un tour, 25 possédaient un système à majorité absolue (scrutin à deux tours ou vote alternatif), 56 privilégiaient la proportionnelle et 25 un système mixte<sup>22</sup>. Le nombre de pays utilisant des systèmes mixtes a grimpé en flèche au cours des années 1990.

Parmi les formules de rechange, on écartera les systèmes à majorité absolue si l'on souhaite pallier les défauts du scrutin majoritaire à un tour. En effet, les études comparatives font clairement ressortir que ces systèmes n'améliorent aucunement la proportionnalité, produisant même à l'occasion l'effet contraire, comme l'a amplement démontré la projection citée plus haut du résultat de l'élection canadienne de 1997 si le vote alternatif avait été en vigueur.

Au Canada, on a souvent préconisé les systèmes mixtes comme solution de rechange au système existant, du fait qu'ils présentent l'avantage d'ajouter au scrutin majoritaire bien connu des Canadiens une dose de proportionnelle tout en maintenant les circonscriptions uninominales. On en a toutefois proposé une multitude de variantes, souvent fort différentes les unes des autres<sup>23</sup>.

## Les répercussions de la RP sur le processus politique canadien

Cette section s'intéresse aux conséquences probables de la RP sur les caractéristiques fondamentales du système politique canadien. On y explorera deux modalités, la *proportionnelle pure et simple*, et le *système mixte à l'allemande*, seules formules susceptibles à notre avis de produire des résultats plus équitables tout en s'attaquant aux problèmes de la polarisation régionale, de la faible participation électorale et de la sous-représentation des femmes.

Par « proportionnelle pure et simple », on désigne ici un système prévoyant l'attribution proportionnelle des sièges en fonction des voix obtenues par chacun des partis, dans des circonscriptions totalisant de 4 à 10 sièges<sup>24</sup>. Par « système mixte à l'allemande », on entend un système mixte prévoyant que la moitié environ des députés soient élus dans des circonscriptions uninominales, les autres sièges étant attribués de manière à ce que l'ensemble des sièges se répartissent proportionnellement aux voix recueillies par chaque parti. Ces deux formules produiraient des résultats proportionnels, à la différence notable que le système mixte à l'allemande conserverait un fort contingent de députés issus de circonscriptions uninominales.

La RP influencerait directement sur les limites et la superficie des circonscriptions électorales, sur le travail des députés et sur la représentation des partis politiques et des minorités. Sans doute viendrait-elle aussi modifier la formation et le fonctionnement du cabinet, sa composition et ses rapports avec les deux chambres du Parlement, ainsi que la position du premier ministre. L'équilibre fédéral-provincial serait sans doute aussi affecté. Car il ne faut pas s'y tromper : le scrutin

majoritaire à un tour constitue l'une des trois variables déterminantes, avec le gouvernement responsable et la discipline de parti, à façonner le régime politique à la Westminster de notre pays, tant aux échelons fédéral que provincial. Substituer la représentation proportionnelle au scrutin majoritaire entraînerait donc d'énormes répercussions.

On ne saurait en prévoir toutes les conséquences. On peut bien sûr simuler l'issue d'élections antérieures en supposant que les électeurs auraient voté de semblable façon. L'exercice serait sans doute utile, mais ces conclusions resteraient fragiles dans la mesure où l'on ne peut anticiper la répartition du vote populaire lors des futures élections. Il est plus difficile encore de prévoir avec certitude les répercussions de la RP sur le système gouvernemental canadien parce qu'elles résulteront de décisions prises par une myriade d'acteurs politiques.

Si l'expérience des pays qui appliquent la RP depuis plusieurs générations reste pertinente, elle ne peut cependant être transposée aveuglément. L'univers de la RP englobe des dizaines de pays, allant de cas peu encourageants comme l'Italie ou Israël à ceux, beaucoup plus convaincants, de l'Allemagne et des pays scandinaves. Gardons-nous par conséquent de retenir uniquement les cas de figure optimistes, sachant que les attentes parfois excessives des réformateurs ont souvent été déçues par le fonctionnement réel des systèmes qu'ils avaient ardemment défendus<sup>25</sup>.

#### *Un Parlement plus représentatif*

Le Parlement, entendu ici au sens de la Chambre des communes, serait plus représentatif dans la mesure où le nombre de sièges gagnés par les partis refléterait plus fidèlement leur soutien électoral. Les partis représentés à la Chambre seraient sans doute plus nombreux, pas nécessairement parce la RP provoquerait une fragmentation des partis actuels mais parce qu'elle abaisserait le

seuil d'éligibilité pour de nouvelles formations comme les Verts. Pour peu que celles-ci puissent rallier des adeptes, le Parlement offrirait donc un éventail élargi d'opinions politiques, y compris certaines que les Canadiens pourraient juger intéressantes et novatrices, aussi bien que d'autres qui leur paraîtraient inacceptables.

Les formations minoritaires dont le soutien électoral est actuellement dispersé à la grandeur du pays ne seraient plus désavantagées face aux partis recueillant un appui équivalent mais concentré dans certaines régions, ce qui bénéficierait pour l'instant aux conservateurs et aux néo-démocrates<sup>26</sup>.

Les assemblées des pays appliquant la RP comptant habituellement une proportion de femmes plus élevée, nombre de militants et d'experts préconisent ce système pour garantir l'élection d'un plus grand nombre de femmes, un peu comme une sorte de mesure d'accès à l'égalité<sup>27</sup>. Mais il est faux de prétendre, comme certains l'ont fait, que le scrutin majoritaire à un tour bloque l'accès des femmes au Parlement. Au Canada, celles-ci comptent aujourd'hui pour environ 20 p.100 des députés, un net progrès par rapport à la Chambre entièrement masculine élue en 1968. En outre, la grande variation du nombre de femmes dans les assemblées élues à la proportionnelle fait douter de la capacité de ce système d'assurer à lui seul une meilleure représentation féminine. La commission Jenkins a ainsi conclu dans son rapport de 1998 que la preuve faisant découler la représentation des femmes de l'utilisation de la RP n'était « pas vraiment concluante<sup>28</sup> ». Encore faut-il, en effet, que les partis se donnent pour priorité d'inclure des femmes sur leurs listes de candidats. À court terme, la RP appliquée au Canada coïnciderait probablement avec un nombre plus élevé de députées mais il y a tout lieu de croire que la proportion de femmes élues augmentera dans les années à venir, quel que soit le système électoral en vigueur.

À noter enfin que certains groupes ethniques ou culturels perdraient les avantages découlant vraisemblablement de leur concentration dans quelques circonscriptions urbaines plus exiguës. En revanche, certains des leurs pourraient se voir inscrits sur les listes de candidats présentées par les partis.

#### *Réduction de la polarisation régionale au Parlement*

La RP garantirait que les caucus parlementaires incluent des élus de la plupart des provinces importantes, à condition bien sûr d'y avoir recueilli un minimum d'appuis. Plus précisément, elle mettrait fin au monopole des libéraux en Ontario, facteur décisif de leurs majorités consécutives des années 1990.<sup>29</sup> Pour l'Alliance canadienne, elle se traduirait par une perte de sièges dans l'Ouest compensée par des gains dans les grandes provinces, ce qui modifierait au moins partiellement l'image d'un Parti réformiste confiné à cette région<sup>30</sup>. Et, sauf réalignement idéologique majeur, il est peu probable que la RP incite le Bloc québécois à présenter des candidats hors du Québec ou qu'elle permette à l'Alliance canadienne d'obtenir dans cette province plus qu'une poignée de voix.

Exception faite du Bloc québécois, la RP assurerait donc un meilleur équilibre régional aux caucus parlementaires de tous les partis. Il deviendrait plus difficile aux élus québécois ou ontariens de représenter un gros tiers du caucus du parti au pouvoir, comme l'ont réussi en 1988 les conservateurs du Québec, la moitié de ce caucus, comme ce fut le cas en 1980 des libéraux de cette province, ou les deux tiers actuels dont jouissent les libéraux ontariens.

En conséquence, les partis seraient incités à mettre de l'avant des politiques favorisant l'ensemble des régions au lieu de privilégier les « stratégies Churchill ». Le soir des élections, la répartition des sièges traduirait plus fidèlement

les variations régionales au lieu de les accentuer, comme ce fut le cas en 1979, 1980 et 1997. C'est du reste ce facteur qui, dès 1899, avait incité la Belgique à instituer la proportionnelle. Pendant longtemps, cette décision a permis de réduire la polarisation antérieurement entretenue par le scrutin majoritaire entre les régions flamandes catholiques et les régions wallonnes libérales ou socialistes<sup>31</sup>.

La RP résoudrait ainsi le problème profondément enraciné de la polarisation régionale propre aux élections canadiennes, signe avant-coureur, selon la commission Pépin-Robarts, de la désintégration d'une fédération<sup>32</sup>. Après l'élection de 1984, beaucoup ont cru à l'éradication du phénomène vu l'écrasante victoire des conservateurs de Brian Mulroney, qui avaient raflé la majorité des suffrages et des sièges dans chaque province et chaque territoire. Mais force est de constater qu'il s'agissait d'un simple intermède, la polarisation régionale ayant vite refait surface.

En Allemagne, les résultats de l'élection de 1998 illustrent très bien comment la RP permet de réduire la polarisation régionale. Les sociaux-démocrates ayant gagné près de 65 p. 100 des sièges dans les circonscriptions uninominales (attribués comme au Canada selon la règle de la majorité simple), l'opposition chrétienne-démocrate aurait été balayée dans sept des 16 *länder* du pays sans l'ajout de sièges correctifs. Et en Bavière, deuxième *land* en importance du pays, le parti au pouvoir aurait obtenu à peine 15 p. 100 des sièges. Grâce à la RP personnalisée, les sociaux-démocrates ont plutôt décroché 37 p. 100 des sièges bavarois et les chrétiens-démocrates ont obtenu des sièges dans chacun des *länder* de la République fédérale.

On ne saurait pour autant prétendre que la RP résoudrait à elle seule la crise du fédéralisme canadien. La forte présence d'une région au sein du cabinet fédéral, de la fonction publique et de la magistrature ne réprimerait pas nécessairement

les aspirations à l'autonomie régionale, comme en témoignent depuis 30 ans la montée de l'indépendantisme québécois. En effet, les tenants du régionalisme réclament souvent bien davantage qu'une simple présence dans les cercles dirigeants du pouvoir fédéral. Il n'empêche que la présence au cabinet d'un nombre appréciable de ministres issus de ces régions affaiblirait probablement leur cause : on ne peut qu'imaginer quel serait le désenchantement des Québécois à l'égard du fédéralisme s'ils avaient été aussi mal représentés au cabinet fédéral au cours des 10 ou 20 dernières années qu'ils le furent, brièvement, après les élections de 1957 et 1979.

*Moindre importance accordée au travail de circonscription des députés*

La RP modifierait-elle les fonctions des députés ? Il s'impose de distinguer ici les deux modalités de proportionnelle. La proportionnelle pure et simple nécessiterait le remplacement des circonscriptions uninominales par des circonscriptions plurinominales beaucoup plus vastes. Dans un système mixte à l'allemande — en supposant une Chambre d'environ 300 sièges —, au moins la moitié des députés resteraient élus dans des circonscriptions uninominales, qui seraient toutefois deux fois plus vastes. Les députés élus à la proportionnelle le seraient vraisemblablement dans des circonscriptions correspondant aux limites des provinces, à l'exception du Québec et de l'Ontario, où la création de circonscriptions régionales s'imposerait probablement comme la solution la plus appropriée.

Les fonctions des députés changeraient dans les deux cas, mais à différents degrés. Si tous les députés étaient élus dans de grandes circonscriptions plurinominales, il leur serait plus difficile de contrôler leurs militants, plus nombreux que dans les circonscriptions existantes. Les campagnes électorales pourraient être plus onéreuses, à moins que les candidats de chaque parti ne déci-

dent officieusement de concentrer leurs efforts sur un secteur particulier du territoire. La RP changerait aussi la nature du travail au niveau de la circonscription, auquel les élus consacrent habituellement beaucoup d'énergie et duquel ils retirent souvent énormément de satisfaction personnelle. Avec la proportionnelle pure et simple, chaque élu ne serait plus l'unique représentant de sa circonscription, mais devrait affronter sur un territoire plus vaste la concurrence de députés de son propre parti ou de partis rivaux. Rien ne garantirait ainsi que toutes les portions de la circonscription seraient également représentées, puisque la plupart ou la totalité des députés pourraient en fait habiter un grand centre urbain. Et dans les circonscriptions mi-urbaines mi-rurales, les citoyens des zones éloignées auraient moins de chances de trouver un élu résidant à proximité. Ceci ne semble pas un problème très important dans la plupart des pays dotés d'un système proportionnel puisque le « travail de comté » est une pratique moins répandue qu'ici.

Un système à l'allemande permettrait à la moitié des députés de rester en étroite relation avec une circonscription uninominale un peu plus vaste, mais créerait un second niveau de représentation. D'où l'accusation plus fréquemment lancée que prouvée, voulant que les systèmes mixtes créent deux « classes » conflictuelles de députés. On ne peut prédire avec certitude quelle serait l'interaction entre ces deux catégories d'élus, mais il vaut de signaler qu'aucune tension n'a été rapportée dans les quelque 24 pays dotés de tels systèmes<sup>33</sup>. Si en Nouvelle-Zélande, les députés élus à la proportionnelle sont considérés par certains comme des députés de « deuxième ordre », il est difficile d'appuyer cette perception par des faits concrets<sup>34</sup>.

*Maintien de la discipline de parti*

Le comportement des députés est actuellement fonction de leur appartenance partisane et cer-

tains d'entre eux, jugeant cette discipline de parti trop contraignante, préconisent comme beaucoup d'observateurs parlementaires de multiplier le nombre de votes libres. La RP entraînerait-elle un relâchement de la discipline de parti ?

On ne devrait pas s'attendre à de grands changements à ce chapitre. Il n'y a pas de corrélation directe entre la discipline de parti et la présence de circonscriptions uninominales, comme en témoigne le contraste entre la Chambre des représentants américaine et la Chambre des communes du Canada. Aux États-Unis, les partis manifestent beaucoup moins de cohésion lors des votes que ceux des autres pays, selon un schéma qui se perpétue depuis plus d'un siècle<sup>35</sup>. Au Canada, le même système électoral est en revanche synonyme d'une discipline de parti relativement stricte, et il faut remonter à la seconde moitié du XIXe siècle pour retrouver une discipline de parti plus souple<sup>36</sup>.

Ainsi, rien n'indique que la RP offrirait aux députés plus de liberté et d'influence. Dans les pays démocratiques, à l'exception des États-Unis, la discipline de parti semble la règle, sans égard au système électoral en vigueur<sup>37</sup>. Au Canada, cette discipline n'est pas moins stricte selon que le parti au pouvoir forme un gouvernement minoritaire ou majoritaire<sup>38</sup>. En fait, elle est parfois plus rigoureuse lorsque le gouvernement est minoritaire. Dans les pays ayant adopté la RP, la pratique veut que des négociations entre partis se tiennent au niveau ministériel et que les députés de tous bords soutiennent les ententes conclues par leurs dirigeants. Qui plus est, les partis politiques pourraient discipliner leurs députés plus facilement encore, si les chances de succès des candidats reposaient sur le rang qu'ils occupent sur les listes des partis. De plus, les élus ayant rompu avec leur parti auraient plus de mal à se faire réélire sous étiquette indépendante dans des circonscriptions considérablement plus vastes.

### *Disparition des gouvernements majoritaires formés d'un seul parti*

Pour peu que le passé ait valeur d'enseignement, les gouvernements majoritaires homogènes (formés de ministres provenant d'un seul parti), si caractéristiques de notre histoire parlementaire, deviendraient beaucoup plus rares sous un système de représentation proportionnelle. L'expérience des pays où celle-ci est en vigueur montre en effet que ce type de formule gouvernementale serait l'exception plutôt que la règle, s'intercalant brièvement dans une longue série de gouvernements minoritaires ou de coalition. Dans les pays où les coalitions sont la norme, il est même assez courant qu'un parti ayant recueilli une majorité de sièges maintienne malgré tout ses alliances avec d'autres partis en prévision d'un retour à la normale.

Bien que le Canada ait connu quelques gouvernements minoritaires (depuis 1921, huit des 23 élections ont abouti à ce résultat), il est peu probable qu'une telle formule devienne la règle. Jusqu'à présent, les partis n'y ont recouru que provisoirement, dans l'espoir de décrocher une majorité à l'élection suivante. Ce dernier cas de figure est d'autant plus envisageable qu'en scrutin majoritaire à un tour, il suffit parfois de gagner quelques points de pourcentage du vote populaire pour acquérir une majorité de sièges (toujours depuis 1921, trois élections<sup>39</sup> ont procuré une majorité au gouvernement minoritaire sortant). Mais la RP réduirait presque à néant ce genre d'espoir.

Comme l'indique aussi l'expérience des pays proportionnalistes, les gouvernements de coalition seraient plus fréquents que les gouvernements minoritaires. De 1945 à 1987, Laver et Schofield ont dénombré en Europe deux fois plus de cabinets de coalition que de cabinets minoritaires<sup>40</sup>. En la matière, les règles constitutionnelles joueraient un rôle important. Il serait ainsi plus facile aux gouvernements minoritaires de se faire élire et de se maintenir au pouvoir si un nouveau

cabinet n'était pas contraint à subir un vote formel d'investiture dès sa formation. Suivant la même logique, des mécanismes comme celui de l'article 49 de la Constitution française, selon lequel le cabinet ne peut être renversé que si une majorité absolue de membres de l'Assemblée nationale votent la censure, seuls étant comptés les votes appuyant la censure (de sorte que toute abstention équivaut implicitement à un appui au cabinet), favoriseraient la survie des gouvernements minoritaires.

Si les coalitions devenaient la règle, les Canadiens pourraient difficilement s'inspirer de leur histoire parlementaire pour en déterminer le fonctionnement. L'expérience d'Ottawa se résume en cette matière à la coalition unioniste de Borden de 1917 à 1920. En Ontario, une coalition des Fermiers Unis et du Parti travailliste s'est formée sous la direction de Drury (1919-1923). Une coalition de libéraux et de conservateurs a gouverné la Colombie-Britannique de 1941 à 1952 sous la direction successive de John Hart et Byron Johnson. En Saskatchewan, une coalition dite « de coopération » dominée par les conservateurs s'est formée sous Anderson (1929-1934) pendant les années de Crise, et l'on a vu récemment un député libéral se joindre au cabinet néo-démocrate après l'élection serrée de 1999. Au Manitoba, enfin, un gouvernement de coalition s'est durablement installé pendant le long règne du premier ministre Bracken. Fait encourageant, la plupart de ces gouvernements de coalition se sont maintenus pendant toute la durée d'une législature.

En dépit de la minceur de notre propre expérience des coalitions gouvernementales, celles-ci sont devenues une tradition dans la plupart des pays démocratiques, y compris certains pays ayant adopté la scrutin à majorité absolue comme la France et l'Australie, et les pratiques développées dans ces pays pourraient utilement inspirer les Canadiens<sup>41</sup>.

### *Des cabinets moins durables*

L'expérience canadienne des gouvernements minoritaires suggère fortement que si cette formule (par opposition aux coalitions) devenait la règle sous un système proportionnel, les gouvernements seraient moins stables. Depuis 1867, la durée moyenne des gouvernements minoritaires élus à Ottawa s'établit à moins de 20 mois contre 50 mois pour les gouvernements majoritaires. Rien n'indique qu'ils dureraient plus longtemps s'ils étaient élus à la proportionnelle.

Notre expérience des coalitions gouvernementales étant limitée, nous devons nous tourner vers l'étranger pour entrevoir leur durée. Selon les calculs de Laver et Schofield, les gouvernements minoritaires homogènes ont duré en moyenne 19 mois, contre 33 pour les coalitions « minimales » et 45 pour les gouvernements majoritaires<sup>42</sup>. Ils n'ont trouvé aucune indication permettant de croire que les coalitions étaient devenues plus durables au fil des ans<sup>43</sup>. On peut certes trouver des exemples du contraire dans certains pays ayant adopté la proportionnelle, citer des cabinets restés en fonction pendant toute la durée d'une législature, des chefs de gouvernement ayant rempli plusieurs mandats successifs et régné, comme chez nous, pendant de longues années<sup>44</sup>, des coalitions se maintenant des décennies durant (comme en Suisse, dirigée sans interruption depuis 40 ans par une coalition de quatre partis). Il n'en demeure pas moins possible que la fragmentation partisane, jumelée à la présence au Parlement de partis systématiquement exclus de toute coalition en raison de leur extrémisme présumé, se traduise par la formation de gouvernements relativement éphémères. Les exemples de l'Italie, d'Israël, de la Finlande ou de la France sous la quatrième République, qui ont généralement connu des gouvernements éphémères<sup>45</sup>, ne sont pas nécessairement typiques de la proportionnelle, mais restent envisageables.

Les coalitions sont par nature plus fragiles que les gouvernements majoritaires, elles risquent

davantage d'éclater en cours de législature et de provoquer une élection anticipée. Quand vient le temps de prendre une décision impopulaire, des partis membres de la coalition peuvent être tentés de s'en retirer pour échapper à la colère des électeurs. Et quand survient un problème imprévu, les partis qui la composent peuvent juger inconciliables leurs positions respectives et mettre fin à leur partenariat.

On peut difficilement prévoir la réaction des Canadiens à ce nouvel ordre des choses. Les dernières décennies ont vu s'élever des critiques dénonçant le pouvoir excessif détenu par le gouvernement, ainsi que la domination du parlement par l'exécutif et la tendance des premiers ministres à se comporter comme des monarques élus<sup>46</sup>. La RP fragiliserait sans doute les gouvernements, mais peut-être est-ce précisément ce que souhaitent les Canadiens, surtout si cela incitait le gouvernement à plus d'écoute et de compromis. Il est frappant que l'Australie, le pays où le fonctionnement du modèle de Westminster suscite le moins de critiques, soit aussi le seul où le parti ou la coalition au pouvoir est contrôlé par une seconde Chambre rarement dominée par le gouvernement parce qu'élue à la proportionnelle.

En supposant qu'on retrouve, suite à la prochaine élection, les mêmes partis qu'à l'heure actuelle, la formation et la survie du cabinet seraient compliquées par la présence de l'Alliance canadienne et du Bloc québécois. Comme ce dernier a été fondé pour mettre en lumière les lacunes de la fédération canadienne, et non pour soutenir un cabinet fédéral ou en faire partie, on peut fortement douter qu'il accepte de se joindre à une coalition ou qu'il soit accepté comme un partenaire légitime par les autres partis. L'Alliance canadienne serait sans doute plus coopérative, mais la réaction des autres partis reste à déterminer. Si les trois autres partis excluaient d'une éventuelle coalition aussi bien l'Alliance que le Bloc, qui totalisent environ 30 p. 100 des sièges à

la Chambre des communes, cela limiterait les formules gouvernementales possibles et fragiliserait le cabinet.

#### *Affaiblissement du premier ministre*

À long terme, la RP minerait probablement l'autorité du premier ministre au sein du cabinet. Celui-ci jouit à l'heure actuelle d'une position de force qui en fait bien plus qu'un « *primus inter pares* ». Par comparaison avec leurs homologues britanniques, australiens et néo-zélandais, les premiers ministres canadiens ont exercé le pouvoir plus longtemps et profité (jusqu'à maintenant) d'une parfaite immunité contre toute révolte du cabinet ou de leur caucus parlementaire<sup>47</sup>. Cette position privilégiée s'explique sans doute par le fait qu'ils deviennent chefs de parti lors de congrès auxquels prennent part des délégués élus ou en se faisant directement élire par les membres de leur parti plutôt que sur décision du caucus parlementaire. Cette domination résulte aussi de leur statut de leader du parti au pouvoir et de la détention de plusieurs pouvoirs cruciaux considérés comme des prérogatives exclusives du premier ministre, qu'il s'agisse de recommander la convocation ou la dissolution du Parlement, ou encore d'attribuer les postes dans la haute fonction publique, la magistrature et le Sénat.

Ces prérogatives resteraient intactes dans un cabinet minoritaire formé de ministres d'un seul parti, mais la plus grande précarité du cabinet en compromettrait l'usage. Dans un cabinet de coalition, la fidélité des ministres issus d'autres partis serait plus aléatoire, ce qui écourterait sans doute la liste des prérogatives personnelles du premier ministre. À long terme, les autres partenaires de la coalition risqueraient de tolérer difficilement les nominations décidées en secret par une seule personne, que ce soit dans la fonction publique, la magistrature ou au Sénat. Ils exigeraient vraisemblablement de participer d'une manière ou d'une autre aux nominations

décidées par décret; ils pourraient même obtenir un droit de veto sur la désignation du premier ministre<sup>48</sup>.

Dans la mesure où l'on juge excessive la prédominance actuelle du premier ministre, la proportionnelle rendrait plus collégiaux et moins monarchiques le style et le fonctionnement du cabinet.

*Le rapport entre le verdict de l'électorat et la formation du gouvernement*

Certains soutiennent que le système majoritaire à un tour permet aux électeurs de choisir « directement » leurs dirigeants, puisque le scrutin procure habituellement une majorité claire à un parti dont le chef est connu et les positions politiques bien établies, au lieu d'engager les partis dans une ronde de négociations visant à définir le type de coalition à former, à désigner celui ou celle qui la dirigera et à en figurer le programme.

Il y a beaucoup de vrai dans cette assertion, bien qu'une victoire « nette » traduise généralement en pratique la volonté d'une simple pluralité des votants. Mais on a vu que l'inégalité de population des circonscriptions ou la concentration excessive des suffrages d'un parti dans certaines d'entre elles permettent aussi l'élection de gouvernements majoritaires qui ne détiennent même pas une simple pluralité des voix, comme c'est actuellement le cas au Québec et en Colombie-Britannique. Indiscutablement, on assiste alors à une déformation — certains parleraient même de renversement complet — de la volonté des électeurs.

Sous un système de RP, les électeurs exerceraient moins d'influence sur la formation des gouvernements. Ceux-ci seraient mis sur pied après le scrutin, par suite de négociations entre les partis où seraient évidemment prises en compte les forces de chacun. Les chefs de parti pourraient indiquer avant l'élection les partis auxquels ils accepteraient de s'allier, ou ceux auxquels ils refuseraient de s'associer, mais ils ne pourraient y

être contraints par la loi. Il semble n'exister aucune étude systématique analysant dans quelle mesure les partis dévoilent clairement leur jeu avant le scrutin dans les pays proportionnalistes. En l'absence de telles déclarations pré-électorales sur les alliances gouvernementales envisagées, les électeurs risquent à terme de conclure que leur rôle se limite à « redistribuer les cartes » entre élites politiques, auxquelles reviendrait en pratique la tâche fondamentale de former le gouvernement. On peut même imaginer un scénario pire encore, qui verrait les partis charnières conclure des alliances gouvernementales au mépris de leurs propres déclarations antérieures durant la campagne électorale (comme ce fut le cas en Nouvelle-Zélande en 1996) ou même changer de partenaire au beau milieu d'une législature (comme l'ont fait en 1982 les libéraux d'Allemagne fédérale).

Fait encourageant dans ces deux derniers cas, le « partenaire infidèle » a subi des pertes à l'élection suivante, ce qui peut dissuader bon nombre de politiciens tentés de suivre cet exemple.

*Aucune preuve que la gestion de l'État serait moins bonne*

La sagesse conventionnelle au Canada, surtout parmi les élites politiques, soutient qu'il vaut mieux conserver le système majoritaire à un tour parce que s'il déforme partiellement la représentation des partis au Parlement, il assure au cabinet une stabilité et une efficacité indispensables à une meilleure gestion de l'État.

La plupart des élections canadiennes ont produit des gouvernements majoritaires. Et les gouvernements minoritaires ont typiquement rongé leur frein pendant un court intermède en attendant le moment opportun de déclencher une autre élection et d'obtenir enfin une majorité. Sauf dans les années 1920 et 1960, on n'a pas vu l'électorat élire une législature sans majorité deux fois de suite, un phénomène qui aurait pu faire des coali-

tions ou des gouvernements minoritaires les formules gouvernementales normales. Et depuis 1980, tous les scrutins ont produit un gouvernement majoritaire.

Certes, les cabinets homogènes peuvent prendre des décisions plus rapidement. Il est plus facile de réaliser un consensus entre ministres provenant du même parti ou de mettre en œuvre des politiques impopulaires sur le moment mais avantageuses à long terme. Aussi considère-t-on souvent que notre système assure aux Canadiens un leadership ferme et solide. Et pour beaucoup, il en résulte nécessairement une excellente gestion de l'État.

Cette conviction s'est perpétuée jusque dans les années 1970 chez les experts en politique comparée. Le système de Westminster était à l'époque largement reconnu comme la plus efficace des variantes du parlementarisme. Après tout, n'émanait-il pas d'une des plus grandes puissances mondiales, d'une démocratie qui avait survécu avec succès aux menaces de l'entre-deux guerres ?

Or, des études plus récentes laissent planer de sérieux doutes sur les avantages supposés des gouvernements majoritaires en ce qui a trait à la gestion de l'État. Diverses assertions qui allaient de soi se sont révélées fragiles une fois soumises à l'épreuve des faits. On a redécouvert récemment l'avis d'observateurs perspicaces du système politique français d'avant 1958, notamment André Siegfried et Raymond Aron, pour qui l'instabilité d'un cabinet pouvait sans doute exposer le pays à un certain ridicule mais n'était pas aussi nuisible à la gestion de l'État que d'aucuns le prétendaient. Aucune preuve statistique ne confirme par exemple que les pays dirigés par des gouvernements majoritaires connaissent une croissance économique plus forte, ou que l'inflation et le chômage y soient plus faibles. Les cabinets y sont effectivement plus stables que dans les pays ayant adopté la RP, mais rien n'indique que cette longévité produise de meilleurs résultats sur le

plan de la conduite des affaires publiques.

Entre autres, Arend Lijphart s'en est pris à cette idée répandue voulant qu'on doive renoncer à une juste représentation au Parlement pour garantir une meilleure gestion de l'État<sup>49</sup>. Tout en réaffirmant que la RP assure à la fois une répartition plus équitable des partis, une représentation plus forte des femmes et une participation électorale plus importante, il reconnaît que les gouvernements majoritaires sont effectivement plus stables, mais, sur la base d'une série d'importants indicateurs, il démontre que les pays proportionnalistes ne sont pas plus mal gouvernés que les pays pratiquant le scrutin majoritaire. Globalement, on dénombre moins d'émeutes dans les pays à système majoritaire mais plus d'assassinats à caractère politique. En moyenne, ces pays n'affichent pas non plus une meilleure performance au chapitre d'indicateurs aussi décisifs que la croissance, l'inflation ou le chômage. Autrement dit, on peut certes démontrer que la RP écourte la durée des gouvernements, mais aucunement que les gouvernements durables exercent mieux ce pouvoir. En fait, certaines données suggèrent le contraire. « Les gouvernements majoritaires peuvent sans doute prendre des décisions plus rapidement que les gouvernements de consensus, écrit Lijphart, mais les décisions rapides ne sont pas nécessairement des décisions éclairées<sup>50</sup>. »

Les conclusions de Lijphart jettent un éclairage inédit sur le vieux débat opposant les partisans de la RP et ceux des systèmes majoritaires, débat qui s'était enlisé dans les années 1980. Son analyse couvre pas moins de 36 démocraties stables, petites et grandes, alors qu'on s'attardait jusque-là à l'exemple d'une poignée de grands pays proportionnalistes dysfonctionnels. Du point de vue méthodologique, Lijphart a fondé ses conclusions sur des indicateurs quantitatifs vérifiables plutôt que des démonstrations subjectives. Et à ce jour, elles n'ont fait l'objet d'aucune réfutation systématique de la part des adeptes du modèle de Westminster.

Récemment, d'autres travaux ont évalué plus favorablement la gestion de l'État par des gouvernements non majoritaires. Ayant analysé des gouvernements minoritaires (réunissant un ou plusieurs partis) élus de 1945 à 1987 dans 15 pays démocratiques, Kaare Strom a découvert que cette forme de gouvernement était fréquente, comptant pour presque 35 p.100 de tous les cabinets formés durant cette période. Son examen de leur performance lui inspire la conclusion suivante: « Contrairement à la croyance populaire, les gouvernements minoritaires fonctionnent beaucoup mieux qu'on le pense. Ils se maintiennent au pouvoir moins longtemps que les coalitions majoritaires, mais ils affichent de meilleurs résultats lors des élections suivantes et se retirent dans de meilleures conditions. Ils fonctionnent mieux dans les systèmes politiques où ils sont plus fréquents, moins bien lorsqu'ils font figure d'exception<sup>51</sup>. » Enfin, l'étude détaillée des cas de la Norvège et de l'Italie lui fait dire « qu'à tout le moins dans ces pays, les gouvernements minoritaires sont tout aussi efficaces que les coalitions majoritaires<sup>52</sup> ».

Selon cette analyse, la préférence de nombreux Canadiens pour les gouvernements majoritaires et leur aversion instinctive pour les coalitions ou les gouvernements minoritaires, reposeraient en fait sur des bases bien chancelantes. Même si nos cabinets étaient plus éphémères, il est loin d'être certain que la gestion de l'État canadien en souffrirait.

### *L'équilibre fédéral-provincial*

Toute analyse des conséquences de l'introduction de la RP à l'échelle nationale doit prendre en compte le fait que le Canada est une fédération caractérisée par des provinces fortes et un important mouvement indépendantiste, où les relations fédérales-provinciales se déroulent généralement à l'enseigne de la confrontation. En 1983, l'ex-greffier du Conseil privé, Gordon Robertson, décrivait le Canada comme « la plus querelleuse »

des grandes fédérations. Et ceci est tout aussi vrai de nos jours.

La stature du gouvernement fédéral serait-elle diminuée par une succession de cabinets éphémères confrontés à des provinces dirigées par des cabinets forts et homogènes ? Pour en juger, l'expérience des autres fédérations nous est d'un faible secours puisqu'elles appliquent généralement le même système électoral aux deux ordres de gouvernement, soit par obligation constitutionnelle (comme en Autriche) soit parce que comme en Suisse les deux ordres de gouvernement ont librement choisi d'adopter le même système électoral<sup>53</sup>, sans doute parce qu'on y suppose que la coexistence de deux systèmes fondés sur des règles différentes sèmerait la confusion chez les électeurs.

L'élection à la proportionnelle de la Chambre des communes pourrait avoir un effet d'entraînement sur les provinces. Mais, même si tel était le cas, il y aurait nécessairement une période de transition durant laquelle des cabinets fédéraux plus fragiles feraient face à des homologues provinciaux plus puissants. À l'exception du Québec<sup>54</sup>, les provinces canadiennes se sont peu intéressées à la proportionnelle au cours des dernières années, en dépit d'anomalies aussi frappantes que la réélection de partis recueillant moins de suffrages que leur principal adversaire, comme on l'a vu en Saskatchewan (en 1986), en Colombie-Britannique (en 1996) et au Québec (en 1998).

Cela dit, la RP n'affaiblirait pas forcément les cabinets fédéraux dans le domaine des relations fédérales-provinciales. Il est vrai que la plus longue période de gouvernements minoritaires qu'ait connue Ottawa (de 1962 à 1968) a coïncidé avec un assouplissement des rapports avec les provinces, comme en témoignent l'entente sur les pensions de 1964, l'infructueuse formule Fulton-Favreau accordant à toutes les provinces un droit de veto constitutionnel, ou la création de la Com-

mission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme. Mais il est tout aussi vrai que Pierre Elliott Trudeau ne semble en rien avoir assoupli son attitude face aux provinces pendant les deux années où il s'est retrouvé à la tête d'un cabinet minoritaire (de 1972 à 1974), comme en fait foi sa politique de l'énergie. Ajoutons enfin que le premier mandat de Brian Mulroney, qui jouissait à la Chambre d'une majorité très confortable, a donné lieu à l'une des plus fortes périodes de conciliation de l'histoire des relations fédérales-provinciales, marquée notamment par la mise au rancart de la politique nationale de l'énergie et par les négociations entourant l'Accord du lac Meech. En la matière, le tempérament et les convictions du chef de gouvernement semblent plus déterminants que l'appui dont il dispose à la Chambre.

Mais si affaiblissement il y avait, il pourrait se voir partiellement compensé par une représentativité élargie. Un cabinet plus représentatif pourrait miner les prétentions de certains premiers ministres provinciaux qui, face à un cabinet fédéral ne comptant aucun ministre en provenance de leur province, ont beau jeu de se poser en seuls porte-parole authentiques des intérêts provinciaux. William Irvine, l'un des principaux partisans de la RP vers la fin des années 1970, soutenait qu'en améliorant la représentativité du gouvernement fédéral, ce système pourrait permettre à Ottawa de faire l'économie d'un transfert massif de pouvoirs aux provinces.

#### *Le Québec et les francophones*

Comment la RP toucherait-elle les francophones dans leur ensemble et le Québec en particulier ? Elle ne modifierait aucunement la proportion des sièges de cette province, qui continuerait d'être régie par l'article 51 de la Loi constitutionnelle de 1867. Elle modifierait en revanche la composition de cette représentation politique, comme pour toutes les autres provinces. Bakvis et Macpherson ont étudié le phénomène du

« vote en bloc » par lequel le Québec a sensiblement influé l'issue de nombreuses élections canadiennes tout au long du XXe siècle<sup>55</sup>. Phénomène attribuable non seulement au nombre élevé de sièges alloués au Québec (entre 25 à 29 p. 100 de tous les sièges à pourvoir au pays, selon les décennies), mais aussi au fait que les Québécois ont tendu historiquement à soutenir massivement un seul parti, augmentant d'autant les chances de celui-ci de former le gouvernement. L'exemple extrême en est le scrutin de 1980, où les libéraux ont conquis le pouvoir en raflant 74 des 75 sièges du Québec, tout en traînant de la patte dans les autres provinces considérées globalement. Et même s'ils avaient recueilli au Québec une grande part du vote populaire (68 p. 100), seul un système majoritaire pouvait leur permettre d'obtenir 98,6 p. 100 des sièges. De ce point de vue, la RP réduirait l'influence du Québec, ou de toute grande province qui voterait pour un même parti aussi massivement qu'on l'a fait au Québec jusqu'en 1984.

Mais avant de conclure hâtivement que la RP minerait le poids du Québec, précisons deux choses. Tout d'abord, le vote en bloc ne va pas sans risque, puisque toute région qui met ainsi ses œufs dans le même panier s'expose à deux cas de figure : une forte représentation au sein du parti victorieux (ce qu'a généralement obtenu le Québec) ou, au contraire, une représentation anémique comme en 1917, 1957 et 1979. Dans ce dernier cas, la région concernée était faiblement représentée au cabinet ou devait miser sur des palliatifs comme la présence de ministres sénateurs, dont on peut rétrospectivement considérer qu'ils ont aussi peu servi le Québec (en 1979-1980) que les provinces de l'Ouest (de 1980 à 1984). Par contre, la RP garantirait à chacun des grands partis (à la possible exception de l'Alliance canadienne) un minimum de sièges au Québec, tout en réduisant considérablement le risque pour cette province d'être sous-représentée au cabinet.

En second lieu, on peut se demander si l'élection d'un contingent aussi important de députés québécois issus d'un même parti pourra se reproduire encore bien souvent. Au Québec, la domination historique des libéraux aux scrutins fédéraux a reposé dans les années 1970 et au début des années 1980 sur la décision des partisans de la souveraineté de rester à l'écart de la scène politique fédérale. Ce facteur semble avoir grandement favorisé les succès disproportionnés de Pierre Elliott Trudeau, à une époque où le Parti québécois ne se portait pas trop mal sur la scène provinciale mais refusait de disperser ses énergies en prenant part aux élections fédérales. Nombre de partisans du PQ pratiquaient l'abstention, provoquaient délibérément le rejet de leur bulletin de vote, soutenaient des formations marginales comme le Parti rhinocéros ou répartissaient plus ou moins stratégiquement leurs suffrages entre les conservateurs, les créditistes, les néo-démocrates ou même les libéraux.

Or, depuis 1990, les souverainistes du Québec disposent à Ottawa de leur propre parti, pleinement soutenu par ses alliés du PQ. Le retour dans cette province de l'ascendant des libéraux et d'un vote massif en leur faveur semble donc fort peu probable, sauf si l'option souverainiste devait disparaître complètement de la scène politique québécoise. Dans un avenir prévisible, le cas de figure le plus vraisemblable veut que l'électorat québécois reste fragmenté et que le Bloc québécois continue de faire élire un nombre appréciable de députés à la Chambre des communes.

La RP aurait bénéficié au Bloc québécois s'il avait existé dans les années 1970, mais elle lui serait probablement défavorable aujourd'hui. Elle lui retirerait tout d'abord l'avantage issu de la division du vote fédéraliste entre libéraux et conservateurs dont il a profité aux deux dernières élections. Et elle améliorerait les chances de fédéralistes québécois de premier plan d'être élus dans des régions à majorité francophone, ce qui

amoindrirait la prétention du Bloc de parler à lui seul au nom des Québécois francophones. La RP atténuerait par ailleurs un handicap qui afflige les libéraux au profit du Bloc, à savoir la concentration excessive de leurs appuis dans les régions québécoises d'expression anglaise. Ce phénomène, encore plus marqué à l'échelon provincial, explique en grande partie qu'au scrutin de 1997, le nombre de sièges gagnés par les bloquistes (44) et les libéraux (26) ne correspondait aucunement aux suffrages exprimés en leur faveur (respectivement 37,9 p. 100 et 36,7 p. 100 du vote populaire). Les majorités écrasantes obtenues par les libéraux dans les circonscriptions de l'Ouest de Montréal, qui constituent en quelque sorte un gaspillage de votes, expliquent ce phénomène.

D'autre part, la RP pourrait amoindrir les chances des francophones d'être élus dans d'autres provinces que le Québec. La RP suppose en effet des circonscriptions beaucoup plus vastes, et il faudrait alors que les partis (leur chef national mais aussi leurs militants régionaux) veuillent réellement inclure des candidats francophones en position favorable sur leurs listes. A l'heure actuelle, on peut raisonnablement escompter l'élection d'un député francophone dans la circonscription d'Ottawa-Vanier, vu la délimitation et le profil linguistique de celle-ci, mais le même résultat serait moins assuré dans une vaste circonscription englobant la ville d'Ottawa et sa banlieue, avec environ 10 p. 100 de francophones. Et si le Nouveau-Brunswick tout entier formait une seule circonscription élisant 10 députés, la représentation des Acadiens pourrait s'en trouver réduite selon les décisions des partis au moment de préparer leurs listes de candidats. En ce sens, un système mixte à l'allemande favoriserait une meilleure représentation des Acadiens en conservant des circonscriptions uninominales.

*Le rôle du Sénat*

Deux grandes contraintes pèsent sur le rôle du Sénat dans le processus politique. Le fait que les sénateurs soit nommés plutôt que directement élus diminue leur autorité dans la mesure où les Canadiens jugent illégitime qu'une assemblée ainsi constituée s'oppose au gouvernement sur des questions majeures. La RP n'aurait aucun effet sur ce premier facteur. La seconde contrainte varie selon que le Sénat est dominé par le gouvernement ou par l'opposition. L'expérience suggère que le Sénat se montre plus agressif lorsque le parti au pouvoir s'y trouve en minorité, comme en témoigne l'attitude des sénateurs de 1984 à 1990 et, dans une moindre mesure, de 1994 à 1996. Tant et aussi longtemps que cette assemblée restera presque exclusivement composée de représentants des deux partis traditionnels, les gouvernements de coalition intégrant ceux-ci devraient pouvoir compter sur la collaboration des sénateurs. Mais toute coalition qui exclurait ces partis devrait s'attendre à plus d'hostilité de la part du Sénat, jusqu'à ce qu'elle parvienne à y nommer suffisamment de ses partisans. Et l'on peut prévoir que tôt ou tard, les partenaires minoritaires de telles coalitions insisteront pour y faire nommer certains des leurs, amenant à terme un Sénat plus représentatif par rapport à la situation actuelle.

*Le gouverneur général*

C'est la Reine qui, à la demande personnelle du premier ministre, désigne le gouverneur général et peut le démettre de ses fonctions. L'influence politique du gouverneur général est extrêmement limitée, notamment parce que la plupart des élections se soldent par un résultat clair et que même sous un gouvernement minoritaire, un refus de sa part de suivre l'avis du premier ministre en invoquant son pouvoir de réserve serait considéré — à juste titre — comme franchement risqué. Dans un cabinet de coalition, les partenaires minoritaires pourraient

mettre en cause le droit du premier ministre de recommander personnellement les nominations à Rideau Hall.

En multipliant les législatures sans majorité, la RP permettrait-elle au gouverneur général de jouer un rôle plus actif dans la sélection des premiers ministres, comme le font les chefs d'État de certains pays ayant adopté la proportionnelle ? Rien n'est moins sûr. Selon la pratique dominante dans ces pays, y compris en Nouvelle-Zélande, les chefs de partis conduisent entre eux des négociations dont ils transmettent les conclusions au chef de l'État, qui agit ensuite en conséquence. Contrairement aux monarchies héréditaires ou aux présidents élus par le parlement ou par le peuple, le gouverneur général peut à tout moment se voir démis de ses fonctions par la Reine, sur recommandation du premier ministre. Cela devrait le dissuader d'agir comme arbitre, que ce soit pour la formation du cabinet ou la dissolution du Parlement.

*La magistrature*

De même, la RP ne modifierait pas directement la position relative qu'occupe la magistrature dans le système politique canadien, puisqu'elle tire son origine de dispositions constitutionnelles. Seule la nomination des juges pourrait être touchée. Les partenaires minoritaires insisteraient probablement pour avoir leur mot à dire dans ces nominations ou pour que soit adopté un processus de sélection plus ouvert prévoyant des audiences publiques.

*Aucune menace à la démocratie*

Certains craignent toujours que la RP mette carrément notre démocratie en péril. À leurs yeux, une succession de cabinets éphémères pourrait donner à la population le sentiment que l'anarchie règne dans les plus hautes sphères de l'État, et faire du pays la risée du monde. Au pire, la comparaison de ce spectacle avec le ferme leadership d'antan pourrait s'avérer défavorable à la démocratie elle-même.

Plutôt en vogue dans les années 1940 et 1950, l'argument selon lequel la RP risque d'entraîner le renversement des démocraties est aujourd'hui discrédité, bien qu'on puisse l'invoquer dans le cas de démocraties naissantes<sup>56</sup>. Ce raisonnement découlait d'une analyse centrée à l'excès sur l'expérience allemande de la république de Weimar et celle de l'Italie de l'entre-deux-guerres. Elle négligeait le fait que dans plusieurs pays comme la Suisse, les Pays-Bas et ceux de la Scandinavie, où la RP était aussi en vigueur, la démocratie avait plutôt bien survécu aux défis de l'entre-deux-guerres. D'ailleurs, une récente revue des travaux historiques consacrés aux démocraties qui se sont effondrées durant l'entre-deux-guerres ne fait aucune mention de la RP<sup>57</sup>.

## Scénarios de mise en œuvre de la représentation proportionnelle

**D**ans quelles circonstances pourrait-on envisager l'introduction de la représentation proportionnelle au Canada ? D'après les « modèles de choix rationnels », la RP n'est acceptée que lorsque le parti ou la coalition au pouvoir conclut qu'elle leur sera avantageuse, ce qui fut notamment le cas de partis craignant d'être rayés de la carte à l'élection suivante. Mais les électeurs eux-mêmes, par voie de référendum, pourraient aussi l'imposer à la classe politique. On peut enfin imaginer qu'un jugement de tribunal enjoigne le Parlement de la mettre en œuvre.

### *Les partis*

Aucun des partis représentés à la Chambre des communes n'a jamais vraiment insisté pour réformer le système électoral. À l'exception des libéraux, tous ont cependant manifesté leur intérêt pour la question, comme en fait foi l'adoption de résolutions à cet effet lors des congrès nationaux des trois dernières années<sup>58</sup>.

Les conservateurs et les néo-démocrates qualifient la réforme du système électoral de « question importante ». À l'instar du Parti réformiste, tous deux présentent la représentation proportionnelle comme une option envisageable. Comme solutions de rechange, les conservateurs préconisent le scrutin de ballottage tandis que les réformistes envisagent le vote unique transférable. Plus prudent, le Bloc québécois envisage une dose de proportionnelle, tout en faisant clairement référence au système électoral d'un Québec indépendant plutôt qu'à celui d'un Canada réformé.

Conservateurs et néo-démocrates dénoncent l'injustice du système actuel, les premiers s'inquiétant aussi de l'étendue des pouvoirs du premier ministre, les seconds du phénomène de la polarisation régionale. Seul le Parti réformiste s'est engagé à tenir un référendum portant sur un nouveau système électoral. Aucun de ces partis ne dispose toutefois d'un programme aussi détaillé que celui du Parti vert, qui prévoyait en 1998 la mise en œuvre d'un système mixte à l'allemande. Les Verts sont aussi les seuls à citer parmi les avantages de leur proposition l'accroissement de la représentation des femmes et des minorités.

Les programmes des partis d'opposition révèlent une certaine sensibilisation à un problème qu'ils jugent nécessaire de régler par différents moyens. Mais on doit les tenir pour des prises de position formulées en termes relativement vagues, qu'aucun ne s'engage vraiment à concrétiser une fois au pouvoir. Le Parti québécois, par exemple, s'était engagé dès 1970 à réformer le mode de scrutin au Québec. En 15 années de gouvernement majoritaire, il n'a toujours pas rempli cet engagement, et n'en a pas manifesté l'intention depuis son retour aux commandes en 1994.

À Ottawa, l'institution de la RP par le gouvernement libéral semble pour l'instant tout aussi improbable. Si en 1979, pendant le court intermède où il n'était plus à la tête du parti, Pierre Elliott Trudeau s'était montré ouvert à une cer-

taine dose de proportionnelle, les libéraux ne sont jamais revenus sur la question par la suite, même durant la période (1980-1984) où la faiblesse de leur représentation dans les provinces de l'Ouest était considérée comme un problème sérieux. À l'époque, les députés libéraux s'étaient même opposés à ce qu'on utilise la RP pour un nouveau sénat élu au suffrage universel, quoique sans grand pouvoir. À l'instar des libéraux fédéraux québécois qui jouissaient d'une représentation massive au début des années 1980, les libéraux fédéraux ontariens sont peu tentés, à l'heure actuelle, de troquer la forte représentation libérale en Ontario contre une augmentation de leurs sièges dans le reste du pays. En définitive, les libéraux dont l'élection serait favorisée par la RP ne peuvent défendre leur cause au sein d'un Parlement dont ils sont absents, tandis que ceux à qui cette réforme nuirait dominant le caucus libéral.

Mais la situation pourrait évoluer. On peut notamment imaginer que les libéraux, perdant leur majorité à la Chambre lors d'une prochaine élection tout en restant le plus fort des partis, seraient obligés de conclure une alliance avec les conservateurs ou les néo-démocrates. Ces deux derniers partis ayant tout à gagner d'une réforme électorale, l'un ou l'autre pourrait soutirer l'introduction de la RP en échange de son ralliement à une coalition dirigée par les libéraux. Ceux-ci accepteraient-ils un changement de cette ampleur ? On peut en douter, d'autant plus que la RP raffermirait le pouvoir de négociation des partis plus faibles. Compte tenu de la situation, il n'est pas certain que les conservateurs et les néo-démocrates réclameraient la RP : tous deux pourraient juger que leurs déboires des années 1990 ne marquaient qu'un recul temporaire, et qu'une forte remontée de leurs appuis pourrait leur garantir d'atteindre le palier (environ 30 p.100 du vote ou plus, un terrain familier pour les conservateurs) au niveau duquel tout parti tire profit du scrutin majoritaire à un tour.

### *La voie référendaire*

Les circonstances ayant mené à l'adoption de la proportionnelle à députation mixte (*Mixed Member Proportional*) en Nouvelle-Zélande et du système mixte en Italie ont incité plusieurs adeptes de la RP à envisager un autre scénario, selon lequel les électeurs eux-mêmes imposeraient la proportionnelle à une classe politique récalcitrante mais profondément discréditée. En Nouvelle-Zélande, deux référendums tenus au début des années 1990, le second étant exécutoire, ont établi que la population préférerait la proportionnelle à députation mixte au scrutin majoritaire en place ou à tout autre mode de scrutin, de sorte que malgré ses réticences, le gouvernement de l'époque n'a eu d'autre choix que de se conformer à la volonté des citoyens. En Italie, les électeurs ont profité de leur droit d'initiative — et du discrédit frappant les politiciens par suite du scandale *Tangentopoli* — pour provoquer la tenue d'un référendum portant sur l'élimination de la dominante proportionnelle que comportait le mode d'élection des sénateurs, obligeant ainsi les parlementaires à revoir le système électoral des deux Chambres.

Le scénario néo-zélandais, que certains croient plausible en Grande-Bretagne, conviendrait mal au Canada étant donné notre méfiance historique vis-à-vis des référendums. En outre, notre classe politique rechignerait sûrement à l'idée d'offrir aux partisans de la RP une occasion en or de défendre leur cause devant une population qui risquerait de leur donner raison. Il semble par ailleurs qu'on ne puisse organiser un référendum sur cette question sans l'accord du Parlement. La *Loi référendaire* prévoit uniquement des consultations portant sur des questions « relatives à la Constitution canadienne », et même en interprétant largement cette formulation pour y inclure un référendum (non exécutoire) sur la RP, il faudrait obtenir l'assentiment des membres des deux Chambres pour le mettre en œuvre.

Le scénario italien est encore moins vraisemblable du fait qu'aucune disposition fédérale ne permet pour le moment aux citoyens de forcer par voie de pétition la tenue d'un référendum. En présence d'une telle disposition, qui existe en Colombie-Britannique, l'institution de la RP serait envisageable. Deux variables décisives conditionneraient cependant l'efficacité du processus : le nombre de signatures nécessaire pour valider la pétition populaire déclenchant le référendum, et le caractère exécutoire (comme c'est le cas en Suisse pour les amendements constitutionnels) ou simplement consultatif (comme en Colombie-Britannique) du référendum.

#### *Une contestation judiciaire fondée sur la Charte*

La dernière possibilité consisterait à imposer la RP par voie de recours judiciaire fondé sur la Charte des droits et libertés. À première vue, celle-ci semble silencieuse sur la question, l'unique mention se trouvant à l'article 42 (1a) de la Loi constitutionnelle de 1982, où l'on protège « le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada ». Mais ce passage fait uniquement référence à la répartition des sièges entre les provinces, et non à la représentation des partis à la Chambre.

Cela dit, le « droit de vote » garanti à l'article 3 de la Charte a déjà fait l'objet d'une interprétation aussi large qu'inattendue dans le jugement sur la cause Dixon, rendu en 1989 par un tribunal de Colombie-Britannique. Selon le tribunal, ce droit englobe un droit à un « vote de poids égal » (*equality of voting power*), susceptible d'être violé lorsque la population des circonscriptions électorales comporte de flagrantes disparités. Cette approche a été reprise (bien que nuancée) par la Cour suprême du Canada. Si un découpage électoral inégalitaire constitue une entorse au droit de vote en diluant les suffrages de certains électeurs, on

pourrait soutenir que ce droit de vote est également violé par un système électoral offrant une représentation nulle ou minimale aux électeurs votant pour les petits partis.

Personne ne peut prédire comment un tel argument, présenté plus en détail, serait accueilli par un tribunal. Cette possibilité demeure réelle et a récemment été explorée dans une revue juridique<sup>59</sup>. Elle pourrait avoir des chances de succès.

## Conclusion

**I**l n'existe aucun système électoral parfait, comme en témoignent dans les démocraties établies l'utilisation tant de la représentation proportionnelle que du scrutin majoritaire à un ou deux tours, ainsi que la popularité croissante tout au long des années 1990 de systèmes mixtes cherchant à préserver le meilleur des deux mondes. Il est toutefois révélateur qu'à la différence des années 1950, la représentation proportionnelle fasse rarement l'objet de vives critiques là où elle prévaut alors que le scrutin majoritaire à un tour et le régime parlementaire à la Westminster sont fréquemment contestés, parfois avec succès, dans les démocraties qui les appliquent.

Tout compte fait, dans ce pays et en cette époque, la RP comporterait plus d'avantages que d'inconvénients. Elle assurerait une composition régionale plus équilibrée au sein des caucus des partis, empêcherait certaines régions d'exercer une influence excessive au sein du parti gouvernemental, et favoriserait la représentativité régionale des cabinets. Quant à son principal inconvénient, soit de vastes circonscriptions électorales moins propices au travail traditionnellement effectué par les députés auprès de leurs électeurs, il serait en grande partie compensé par un système mixte de type allemand comportant l'élection de 50 à 60 p. 100 des députés dans des circonscriptions uninominales.

La RP transformerait aussi en profondeur notre système de cabinet. Ce sont ainsi les élites de parti qui choisiraient le gouvernement, lequel ne serait plus directement désigné suivant la volonté d'une majorité simple d'électeurs. Les gouvernements majoritaires homogènes seraient rarissimes et les coalitions deviendraient la règle, sans pour autant exclure la possibilité de gouvernements minoritaires formés d'un seul parti. Les cabinets seraient plus éphémères et les premiers ministres perdraient un peu de l'ascendant dont ils jouissent aujourd'hui.

Contrairement à une opinion largement répandue, rien ne permet d'affirmer que la RP compromettrait la performance économique du pays ou, plus généralement, la gestion de l'État. Le gouvernement mettrait plus longtemps à décider, mais les décisions qui s'ensuivraient pourraient se révéler plus judicieuses que certaines mesures prises sous le coup de l'impulsion par un premier ministre qui préfère couper court à la discussion.

Pour l'instant, l'adoption de la RP au Canada semble des plus improbable. Et si bon nombre de spécialistes soutiennent fortement l'introduction d'une forme ou l'autre de proportionnelle, le consensus qui les unissait au début des années 1980 s'est effrité en ce qui concerne la forme précise à retenir. Le contexte politique n'incline guère à penser que l'actuel gouvernement se convertisse à la RP d'ici à la fin de son mandat, et l'on ne saurait davantage imaginer l'organisation prochaine d'un référendum sur la question. À terme, restent les deux cas de figure les plus vraisemblables : soit qu'un petit parti parvienne à imposer la RP au parti au pouvoir dans le cadre d'une législature sans majorité, soit qu'elle lui soit imposée par le judiciaire.

## Postface

**L**e texte qui précède a été terminé avant les élections du 27 novembre 2000. Celles-ci n'ont pas substantiellement modifié les assises régionales des partis. Tout comme depuis le début des années 1990, la performance du Parti libéral dans l'ensemble du pays (172 sièges sur 301) repose toujours sur le soutien massif de l'Ontario (100 sièges sur 103) et masque un déficit encore plus important dans l'Ouest (seulement 14 sièges sur 88, un de moins qu'en 1997, et 13 de moins qu'en 1993). La polarisation régionale a été réduite grâce aux progrès des libéraux dans les provinces de l'Atlantique et au Québec, aux dépens des conservateurs et des néo-démocrates. Toutefois, les libéraux ont reculé dans le suffrage populaire dans chacune des quatre provinces de l'Ouest. L'Alliance canadienne, malgré une progression notable de son vote (de 19 p. 100 à 25 p. 100) n'a pas réussi à percer en dehors de l'Ouest : tous ses députés sauf deux proviennent de cette région. Le Bloc québécois a réussi à conserver d'un cheveu la majorité des sièges au Québec, mais cette mince avance recouvre un déficit de 4.3 p. 100 (environ 151,000 voix) dans le suffrage populaire. La courtepoinette complexe issue des élections de 1997 a fait place en 2000 à une coupure plus nette entre l'Est et l'Ouest du pays.

Un tel résultat a peu de chances de relancer pour l'instant le débat sur la réforme électorale. Néanmoins, la chute des appuis aux conservateurs (de 18.8 p. 100 à 12.2 p. 100) et au Nouveau Parti démocratique (de 11.0 p. 100 à 8.5 p. 100), s'ajoutant à l'incapacité de l'Alliance Canadienne à percer en Ontario, renforce le sentiment qu'il n'y a pas d'alternative sérieuse pour le moment au Parti libéral. Avec au moins deux sièges dans chaque province, celui-ci devrait sans trop de difficulté pouvoir constituer un

cabinet minimalement représentatif du point de vue régional, bien que son caucus compte toujours 58 p. 100 d'élus ontariens et 8 p. 100 d'élus de l'Ouest. Entre-temps, la participation électorale (un peu plus de 60 p. 100) a atteint son niveau le plus bas depuis l'instauration du suffrage universel au pays.

## Autres publications de l'IRPP dans le même domaine

Jennifer Smith and Herman Bakvis, « Changing Dynamics in Election Campaign Finance: Critical Issues in Canada and United States », *Policy Matters*, Vol. 1, no. 4 (July 2000).

Paul Howe and David Northrup, « Strengthening Canadian Democracy: The Views of Canadians », *Policy Matters*, Vol. 1, no. 5 (July 2000).

Richard Johnston, « Canadian Elections at the Millennium », *Choices*, Vol. 6, no. 6 (September 2000).

Peter Dobell, « What Could Canadians Expect from a Minority Government? », *Policy Matters*, Vol. 1, no. 6 (November 2000).

Peter Dobell, « À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire ? », *Enjeux publics*, Vol. 1, n° 6 (f), novembre 2000.

Peter Dobell, « Reforming Parliamentary Practice: The Views of MPs », *Policy Matters*, Vol. 1, no. 9 (December 2000).

Peter Dobell, « La réforme de la procédure parlementaire : Le point de vue des députés », *Enjeux publics*, vol. 1, n° 9 (f), décembre 2000.

Jerome H. Black, « The National Register of Electors: Raising Questions About the New Approach to Voter Registration in Canada », *Policy Matters*, Vol. 1, no. 10 (December 2000).

- 1 Sur la question, on doit d'importantes contributions à Alan C. Cairns, « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 1 n° 1, mars 1968, p. 55-80; à W.P. Irvine, *Does Canada Need a New Electoral System?*, Kingston, Queen's Studies on the Future of the Canadian Communities, monographie n° 1, 1979; et John C. Courtney, « Reflections on Reforming the Canadian Electoral System », *Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 3, automne 1980, p. 427-457.
- 2 Voir par exemple Donley Studlar, « Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? Women and Aborigines Should », dans Henry Milner (dir.), *Making Every Vote Count : Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 123-132.
- 3 Ralph Allen, *Ordeal by Fire : Canada : 1910-1945*, Garden City, N.Y., Doubleday and Co., 1961, p. 235. La traduction est de nous.
- 4 Ces résultats sont rapportés par Paul Howe et David Northrup dans « Strengthening Canadian Democracy : The Views of Canadians », *Enjeux publics*, vol. 1, n° 5, juillet 2000. Mes remerciements à Paul Howe pour m'avoir transmis une première version de ce document avant sa publication.
- 5 Voir Mark N. Franklin, « Electoral Participation », dans Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi et Pippa Norris (dir.), *Comparing Democracies : Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, Ca., Sage, 1996, p. 226.
- 6 Neil Nevitte, André Blais, Elisabeth Gidengil et Richard Nadeau, *Unsteady State : The 1997 Canadian Federal Election*, Don Mills, Oxford University Press, 2000, p. 15-16.
- 7 Richard Johnston, « Canadian Elections at the Millennium », *Choices*, vol. 6, n° 6, septembre 2000.
- 8 Voir Louis Massicotte, « Parliament in the 1990s », dans J. Bickerton et A.G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 3e éd., Peterborough, Boradview Press, 1999, p. 179n.
- 9 Richard S. Katz, « Electoral Reform is not as Simple as it Looks », dans Milner (dir.), *Making Every Vote Count*, p. 108. La traduction est de nous.
- 10 On peut citer les exemples de la Suède, où les sociaux-démocrates se sont maintenus sans interruption au pouvoir de 1932 à 1976, sauf durant l'été 1936; de l'Italie, où les démocrates chrétiens ont dominé tous les cabinets entre 1945 et le milieu des années 1990; et de la Suisse, dirigée par la même coalition de partis — et selon le même équilibre partisan au sein du gouvernement — depuis 1959. En Belgique, le Parti catholique a rarement quitté le pouvoir depuis 1884, l'occupant seul ou en alliance avec d'autres partis. Et en Espagne le Parti socialiste, ayant à sa tête le même premier ministre, s'est maintenu au pouvoir de 1982 à 1996.
- 11 Le vote limité, une variante de la majorité relative qui a pour but d'assurer au parti minoritaire d'être représenté dans les circonscriptions plurinominales en accordant à chaque électeur un nombre de voix inférieur à celui des sièges à pourvoir, a été brièvement appliqué en Ontario en 1886 et 1890 dans la circonscription provinciale de Toronto.
- 12 Au scrutin fédéral de 1997, un député fut élu avec 28,9 p. 100 des voix. En 1944, lors d'une élection provinciale, un candidat du CCF fut élu au Québec avec 21 p. 100 des voix. On a même vu en Papouasie — Nouvelle-Guinée, où le système majoritaire à un tour s'applique à un électorat très fragmenté, un candidat se faire élire avec seulement 6,3 p. cent des voix.
- 13 Voir André Blais et Louis Massicotte, « Direct Presidential Elections : A World Summary », *Electoral Studies*, vol. 6, n° 4, décembre 1997, p. 441-445.
- 14 En tout, 104 députés ont été élus avec 50 p.100 des voix ou plus, soit 58 députés libéraux, 29 réformistes, 11 bloquistes, 3 conservateurs et 3 néo-démocrates.
- 15 Plus précisément, le vote alternatif a été en usage de 1924 à 1955 dans les circonscriptions rurales du Manitoba, de 1924 à 1956 dans les circonscriptions rurales de l'Alberta, et à l'échelle de toute la province lors des élections provinciales de la Colombie-Britannique de 1952 et 1953. En 1923, on a sérieusement tenté d'instituer le vote alternatif dans les circonscriptions rurales de l'Ontario (jumelé à un système proportionnel dans les circonscriptions urbaines), mais le projet a échoué par suite de l'obstruction parlementaire de l'opposition, qui a forcé le premier ministre à déclencher une élection qu'il a finalement perdue.
- 16 Antoine Bilodeau, « L'impact mécanique du vote alternatif au Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 32, n° 4, décembre 1999, p. 745-761.
- 17 Le candidat indépendant John Nunziata aurait été élu dans les deux cas de figure.
- 18 Le VUT était en usage au Manitoba lors des élections provinciales tenues de 1920 à 1955 (à Winnipeg seulement), de même qu'en Alberta de 1926 à 1956 pour l'élection des députés de Calgary et d'Edmonton. Étant donné que le scrutin majoritaire à un tour ou le vote alternatif ont été appliqués durant la même période dans les circonscriptions rurales uninominales, les deux provinces ont en fait utilisé un système mixte (que nous appelons système mixte de coexistence) prévoyant des modes de scrutin différents d'une région à l'autre.
- 19 Pour une description plus complète des mécanismes des différents systèmes électoraux, voir André Blais et Louis Massicotte, « Electoral Systems », dans LeDuc, Niemi et Norris (dir.), *Comparing Democracies*, p. 49-81.
- 20 Louis Massicotte et André Blais, « Mixed Electoral Systems : A Conceptual and Empirical Survey », *Electoral Studies*, vol. 18, n° 3, septembre 1999, p. 341-366.
- 21 Selon une étude des résultats produits par différents systèmes mixtes, fondée sur l'indice de proportionnalité de Mackie et Rose (de 0 à 100, la proportionnalité étant d'autant plus élevée qu'on se rapproche de 100), les systèmes de superposition affichent un indice moyen de 80,5, soit sensiblement moins que les systèmes à majorité relative (87) ou les systèmes à majorité absolue (84). Par contraste, l'indice moyen des systèmes correctifs s'établit à 91,8, soit fort près de l'indice de 94 produit par la représentation proportionnelle pure et simple. Voir Louis Massicotte et André Blais, « Mixed Electoral Systems : A Conceptual and Empirical Survey », communication présentée au 17<sup>e</sup> Congrès mondial de l'Association internationale de science politique tenu à Séoul en août 1997, p. 10-11.
- 22 André Blais et Louis Massicotte, « Electoral Formulas : A Macroscopic Perspective », *European Journal of Political Research*, vol. 32, n° 1, août 1997, p. 107-129. Le scrutin majoritaire à un tour est plus courant dans les anciennes

- colonies britanniques ainsi qu'en Amérique du Nord, en Asie et sur le continent africain. Dans les démocraties établies, la RP est plus répandue que le scrutin majoritaire à un tour, qui prévaut surtout dans les plus grands pays.
- 23 Quelques exemples : David Elton et Roger Gibbins, *Electoral Reform : The Need is Pressing, the Time is Now*, Calgary, Canada West Foundation, 1980; Ronald G. Landes, « Alternative Electoral Systems for Canada », communication présentée au Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Montréal, 2 juin 1980; Irvine, *Does Canada Need a New Electoral System?* p. 52-58 et « Power Requires Representation », *Options politiques*, vol. 1, n° 4, décembre 1980/janvier 1981, p. 22; W.M. Dobell, « A Limited Corrective to Plurality Voting » *Analyse de politiques*, vol. 7, n° 1, hiver 1981, p. 75-81; R. Kent Weaver, « Improving Representation in the Canadian House of Commons, » *Revue canadienne de science politique*, vol. 30, n° 3, septembre 1997, p. 473-512.
  - 24 La proportionnelle pure et simple examinée ici implique le scrutin de liste, mais les effets du VUT seraient analogues. La principale différence est qu'avec le VUT, les votants sont plus libres de choisir parmi l'un ou l'autre des candidats mis de l'avant par chaque parti, bien que peu le fassent en pratique.
  - 25 Par exemple, les Néo-Zélandais se sont fait promettre le paradis sur terre au début des années 1990 pendant le débat sur l'introduction de la proportionnelle à députation mixte, ce qui a contribué, vu le mépris presque unanime dont la classe politique faisait alors l'objet, à la victoire de cette formule lors de deux référendums. Quelques années plus tard, l'application concrète de la proportionnelle à députation mixte s'étant révélée décevante, même aux yeux de certains de ses défenseurs, l'opinion publique l'a clairement réprouvée et la Nouvelle-Zélande est devenue un exemple des ratés de la RP, à tel point qu'on a tendance à oublier les réelles améliorations qu'elle a suscitées. Le fonctionnement plus convaincant de la même formule à l'élection de 1999 pourrait toutefois inverser la tendance au sein de l'opinion.
  - 26 En 1993, le Parti réformiste et le Bloc québécois ont remporté respectivement 52 et 54 sièges avec 18,7 p. 100 et 13,5 p. cent du vote populaire, tandis que les conservateurs ne gagnaient que deux sièges avec 16,0 p. 100 du vote. Le Bloc est devenu l'Opposition officielle tout en se classant au quatrième rang du vote populaire. Signalons toutefois que le Bloc n'a présenté que 75 candidats contre 207 pour le Parti réformiste, le Parti progressiste-conservateur en présentant dans chacune des 295 circonscriptions.
  - 27 Voir Wilma Rule, « Women's Underrepresentation and Electoral Systems, » *Political Science and Politics : PS*, vol. 27, n° 4, décembre 1994, p. 689-693.
  - 28 Lord Jenkins of Hillhead (président), *The Report of the Independent Commission on the Voting System*, London, HMSO, 1999, par. 39.
  - 29 Depuis 1993, l'Ontario est presque devenue une province monopartisans, les libéraux y ayant raflé 98 des 99 sièges à pourvoir en 1993 et 101 des 103 sièges en 1997, sans jamais avoir recueilli plus de 53 p. 100 du vote populaire.
  - 30 En 1997, 40 p. 100 des votes du Parti réformiste provenaient d'autres provinces que celles de l'Ouest (35 p. 100 en Ontario seulement), sans que cela ne se traduise dans le nombre de sièges qu'il a gagnés.
  - 31 Initialement, la Belgique appliquait un système majoritaire à deux tours dans le cadre de circonscriptions plurinominales. Au scrutin de 1894, soit avant l'institution de la RP, le Parti catholique a remporté tous les sièges de Bruxelles et 71 des 72 sièges de la Flandre, mais seulement 14 des 62 sièges de la Wallonie. Voir Xavier Mabilie, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1986, p. 194. Incidemment, un tel résultat souligne l'incapacité du scrutin majoritaire à deux tours de réduire la polarisation régionale.
  - 32 Canada, *Groupe de travail sur l'unité canadienne (Pépin-Robarts) Se retrouver : Observations et recommandations*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1979, p. 112.
  - 33 Voir Massicotte et Blais, « Mixed Electoral Systems : A Conceptual and Empirical Survey, » p. 341-366.
  - 34 Leigh J. Ward, « 'Second-class MPs' ? New Zealand's Adaptation to Mixed-Member Parliamentary Representation, » *Political Science*, vol. 49, n° 2, janvier 1998, p. 125-145. Cette source, la seule à notre connaissance qui mentionne ce problème dans un système mixte, conclut que « le problème relève moins de la réalité que d'une perception erronée » (p. 143). La traduction est de nous.
  - 35 Voir David W. Brady *et al.*, « The Decline of Party in the U.S. House of Representatives, 1887-1968 », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4, n° 3, août 1979, p. 381-407.
  - 36 Louis Massicotte, « The Rise of Party Cohesion in the Canadian House of Commons 1867-1945 : A Descriptive and Comparative Summary », communication présentée au « Third Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians », Wroxton College, Oxfordshire, R.-U., août 1998; Joseph Wearing, « Tweaking the Whips : Modified Rebelliousness in the Canadian House of Commons », communication présentée au « Third Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians », Wroxton College, Oxfordshire, R.-U., août 1998.
  - 37 Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, p. 210-16.
  - 38 Louis Massicotte, « Bridled Workhorses : Party Discipline in Committees of the Canadian House of Commons », communication présentée au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, St. John's (T.-N.), juin 1997.
  - 39 Les élections de 1958, 1968 et 1974 ont reporté au pouvoir, avec une majorité de sièges, un gouvernement sortant minoritaire.
  - 40 Michael Laver et Norman Schofield, *Multiparty Government : The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 70.
  - 41 Voir notamment Jonathan Boston, *Governing under Proportional Representation : Lessons from Europe*, Wellington, Institute of Policy Studies, University of Victoria, 1998.
  - 42 Laver et Schofield, *Multiparty Government*, p. 152. La longévité médiane des coalitions minimales gagnantes (35 mois) était plus élevée que leur longévité moyenne.
  - 43 Laver et Schofield, *Multiparty Government*, p. 148-149
  - 44 Par exemple, Tage Erlander a été premier ministre de la Suède de 1946 à 1969, un règne de 23 ans qui surpasse le record canadien de longévité de Mackenzie King. Plus

- récemment, Felipe Gonzalez a dirigé le gouvernement espagnol pendant 14 années consécutives, tandis que Helmut Kohl s'est maintenu au pouvoir 16 ans en Allemagne.
- 45 De 1945 à 1995, Israël a totalisé 42 cabinets (à partir de 1948), la Finlande 46 et l'Italie 55. Sous la IV<sup>ème</sup> République, la France a connu 28 cabinets en 13 ans. Voir Jaap Woldendorp, Hans Keman et Ian Budge, « Party Government in 20 Democracies : An Update (1990-1995) », *European Journal of Political Research*, vol. 33, n° 1, janvier 1998, p. 125-164.
- 46 Voir Donald J. Savoie, *Governing from the Centre : The Concentration of Political Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.
- 47 En 1963, John Diefenbaker a fait l'objet d'une tentative qui a échoué.
- 48 L'histoire politique australienne en offre au moins deux exemples. Après l'élection de 1922, le Country Party, dont l'appui était devenu indispensable au maintien au pouvoir du gouvernement nationaliste, insista non seulement pour avoir un nombre presque égal de ministres mais exigea la tête du premier ministre sortant Hughes, obligeant le Parti nationaliste à choisir un nouveau leader. De même en 1967-1968, suite au décès du premier ministre libéral Holt, le chef du Country Party, John McEwen, a opposé son veto à l'accession du libéral William McMahon au poste de premier ministre en invoquant qu'il ne lui faisait pas personnellement confiance.
- 49 Arend Lijphart, « Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering », *European Journal of Political Research*, vol. 25, n°1, janvier 1994, p. 1-17; et *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1999.
- 50 Lijphart, « Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering », p. 12. La traduction est de nous.
- 51 Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 238. La traduction est de nous.
- 52 Strom, *Minority Government and Majority Rule*, p. 238. La traduction est de nous.
- 53 Voir Louis Massicotte, « Federal Countries, Elections in », dans Richard Rose (dir.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington, DC, Congressional Quarterly, 2000, p. 101-04.
- 54 Louis Massicotte et André Bernard, *Le scrutin au Québec : un miroir déformant*, Montréal, Hurtubise HMH, 1985.
- 55 Herman Bakvis et Laura G. Macpherson, « Quebec Block Voting and the Canadian Electoral System », *Revue canadienne de science politique*, vol. 28, n° 4, décembre 1995, p. 659-692.
- 56 André Blais et Stéphane Dion, « Electoral Systems and the Consolidation of New Democracies, » dans Diane Ethier (dir.), *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Asia*, Londres, Macmillan Press, 1990.
- 57 Thomas Ertman, « Democracy and Dictatorship in Interwar Western Europe Revisited », *World Politics*, vol. 50, n° 3, avril 1998, p. 475-505.
- 58 Cette section se réfère aux documents qui suivent, tels qu'ils apparaissent en juillet 2000 sur les sites Web des partis politiques : Alliance canadienne (Parti réformiste) : Policy Declaration, par. 74 (<http://reform.ca>); Parti progressiste-conservateur : Policy Document, adopté au congrès national de mai 2000 (<http://www.pcparty.ca>); Nouveau Parti démocratique : The Social Democratic Forum on Canada's Future, document adopté en août 1999 par le congrès fédéral du parti (<http://www.ndp.ca>); Bloc québécois : Orientations, adopté au congrès du parti de janvier 2000 (<http://bloc-quebecois.org>); Parti vert du Canada : Policy, adopté au congrès de 1998 (<http://green.ca>).
- 59 Trevor Knight, « Unconstitutional Democracy ? A Charter Challenge to Canada's Electoral System » *University of Toronto Faculty of Law Review*, vol. 57, n° 1, hiver 1999, p. 1-42.

Personnel de recherche de l'IRPP

**Hugh Segal (président)**

**Sarah Fortin**

**Paul Howe**

**France St-Hilaire**

**Carole Vincent**

Vice-présidente, gestion

**Suzanne Ostiguy McIntyre**

Directeurs de la série

**André Blais, Paul Howe et Richard Johnston**

Assistant à la recherche

**Brian Fitzgerald**

Production

**Chantal Létourneau**

Graphisme

**Schumacher Design**

Impression

**AGMV-Marquis**

**IRPP**

**1470, rue Peel, bureau 200**

**Montréal, Québec H3A 1T1**

**Téléphone : 514-985-2461**

**Télécopieur : 514-985-2559**

**Courriel : irpp@irpp.org**

**Site Web : www.irpp.org**

**F**ounded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, nonprofit organization.

IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and sparking debate that will contribute to the public policy decision-making process and strengthen the quality of the public policy decisions made by Canadian governments, citizens, institutions and organizations.

IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.



**F**ondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) est un organisme canadien, indépendant et sans but lucratif.

L'IRPP cherche à améliorer les politiques publiques canadiennes en encourageant la recherche, en mettant de l'avant de nouvelles perspectives et en suscitant des débats qui contribueront au processus décisionnel en matière de politiques publiques et qui rehausseront la qualité des décisions que prennent les gouvernements, les citoyens, les institutions et les organismes canadiens.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par un fonds de dotation, auquel ont souscrit le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur. Elles ne représentent pas nécessairement celles de l'IRPP ou celles de son conseil d'administration.





# Summary

## Changing the Canadian Electoral System

Louis Massicotte

This paper argues that changing the Canadian electoral system by adopting some form of proportional representation (PR) would have more advantages than drawbacks, but concludes that such a change appears unlikely in the near future.

The most common criticism of the existing system is that it fosters national division. Regional variations in party support are exaggerated by the electoral system, and the country appears more polarized than it really is. The system has also been criticized on other grounds. For example, it often grants power to a party supported by only a minority among the electorate, a scenario that an increasing number of Canadians find unacceptable. It has been accused of slowing the increase in women's representation in the House of Commons and of driving down voter turnout. Some argue too that the electoral system and current party alignments together preclude any alternation in federal office for the foreseeable future.

Majority systems (the French double-ballot system and the Australian alternative vote, for example) will not solve these problems. Indeed, they might lead to an increase in electoral distortions. The two most credible reform options are (a) a full-fledged PR system whereby seats are distributed in proportion to the votes cast for parties in multi-member districts, or (b) a German-style mixed system where about half the members are elected in single-member districts,

while the other seats are distributed in proportion to votes obtained.

Should either option be adopted, Parliament would become more representative and might include more women. Regional polarization would be reduced, with parties making inroads in regions of traditional weakness, although there is little evidence that this alone would solve the crisis of Canadian federalism. There would be less emphasis on constituency work for MPs if straight PR is introduced, though this would be mitigated under the German option.

Proportional representation would alter the Canadian pattern of governance. Coalition government or single-party minority governments would become the rule. Cabinets would be less durable, and the position of the prime minister in cabinet would be weakened, especially with regards to appointments to the Senate and the judiciary. Elections would be followed by negotiations between parties to determine the government's composition.

Based on comparative research, the paper challenges the conventional wisdom that equates stable single-party cabinets with good governance. While in the past much has been made of extreme cases like Israel and Italy, more recent research strongly suggests that, based on indicators like GNP growth, unemployment and the incidence of riots and political violence, PR countries as a whole are no worse governed than countries with plurality or majority systems.

# Résumé

## Pour une réforme du système électoral canadien

Louis Massicotte

Ce document soutient qu'un système électoral de type proportionnel au niveau fédéral comporterait plus d'avantages que d'inconvénients, mais conclut à l'improbabilité d'une telle évolution dans un avenir prévisible.

Selon la critique la plus souvent formulée à son endroit, le système actuel nuit à l'unité canadienne en accentuant les variations régionales dans la représentation des différents partis, notre pays semblant ainsi plus polarisé qu'il ne l'est en réalité. Mais là ne s'arrêtent pas les reproches. À maintes reprises, notre mode de scrutin a octroyé le pouvoir à un parti soutenu par une minorité seulement d'électeurs, une situation qu'un nombre grandissant de Canadiens jugent inacceptable. On l'a aussi accusé de freiner l'accroissement de la représentation des femmes à la Chambre des communes et de réduire la participation électorale. Et certains prétendent que vu l'actuel alignement des partis politiques, il empêchera longtemps encore toute alternance à la tête du gouvernement fédéral.

Les modes de scrutin à la majorité absolue (par exemple, le système à deux tours français et le vote alternatif australien) ne résoudraient pas ces problèmes et risqueraient même d'amplifier les disparités électorales. Les options de réforme les plus crédibles sont au nombre de deux : a) la proportionnelle pure et simple, selon laquelle les sièges sont répartis en proportion des voix recueillies par chacun des partis dans des circonscriptions comptant plusieurs députés; et b) un système mixte à l'allemande, qui assure l'élection d'environ la moitié des députés dans des circonscriptions uninominales, le reste des sièges étant répartis de façon à ce que chaque parti obtienne globalement une représentation par-

lementaire proportionnelle au nombre de voix obtenues.

Dans l'un et l'autre cas, notre Parlement serait plus représentatif et pourrait compter un plus grand nombre de femmes. On réduirait la polarisation régionale en permettant aux partis de faire une percée dans les régions où ils sont traditionnellement plus faibles, bien qu'on ne puisse conclure que ce changement réglerait à lui seul la crise du fédéralisme canadien. La proportionnelle pure et simple amoindrirait l'importance de travail de circonscription des députés, mais on pourrait atténuer cet effet en adoptant un système mixte à l'allemande.

La proportionnelle viendrait en outre modifier le système gouvernemental canadien : les coalitions gouvernementales ou les gouvernements minoritaires deviendraient la règle, la durée des cabinets serait plus courte et l'autorité du premier ministre s'en trouverait affaiblie, notamment en ce qui touche les nominations au Sénat et à la magistrature. Chaque élection serait suivie de négociations entre les partis visant à déterminer la composition du gouvernement.

Se fondant sur une recherche comparative, ce document conteste la croyance répandue voulant qu'un cabinet majoritaire homogène soit synonyme de bonne gestion. Si on a longtemps invoqué à l'encontre de la proportionnelle les exemples extrêmes de pays comme Israël et l'Italie, des études plus récentes, à la lumière d'indicateurs comme la croissance du PNB, le taux de chômage, la fréquence des conflits de travail et l'incidence de la violence politique, suggèrent fortement que l'ensemble des pays ayant adopté la proportionnelle ne sont pas plus mal gouvernés que ceux qui utilisent un mode de scrutin majoritaire.