

Présentation devant le
Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme électorale,
Ottawa, le 30 août 2016
Louis Massicotte

Professeur, Département de science politique, Université Laval

J'ai publié un livre et plusieurs articles de revue scientifique sur les systèmes électoraux. A l'époque où je travaillais à la Bibliothèque du Parlement, j'ai assisté dans ses travaux le Comité mixte sur la réforme du Sénat 1983-84, qui à l'époque se penchait sur l'opportunité d'utiliser un système proportionnel pour l'élection des sénateurs. J'ai comparu de nombreuses fois devant des comités du Parlement fédéral depuis 25 ans, et devant des commissions spéciales de l'Assemblée nationale du Québec. En 2003-2005, le gouvernement du Québec a requis mes services professionnels sur la réforme du mode de scrutin, et mes travaux ont influencé la conception du modèle figurant dans l'avant-projet de loi du gouvernement.

J'ai visionné un échantillon de vos réunions antérieures et constaté l'absence d'unanimité parmi vous sur l'objet principal de votre mandat. Certains m'ont semblé favorables à un système électoral proportionnel, d'autres m'ont paru y être très hostiles, et d'autres semblent surtout vouloir écouter les intervenants avant de dévoiler leurs préférences.

Plutôt que de mettre l'accent sur les questions hautement politiques que sont le choix du meilleur système ou la procédure à suivre pour y parvenir, j'ai préféré centrer ma présentation sur le système que je connais le mieux, soit le scrutin mixte compensatoire (MMP). Ce système cherche à offrir le meilleur des deux mondes, mais ne peut pas satisfaire tout le monde parce qu'aucun système ne peut le faire. Son introduction comporterait les implications suivantes :

1. Il entraînerait un changement radical dans la façon de faire la politique au pays. Il est très improbable que l'on verra à l'avenir un parti obtenir une majorité parlementaire à lui seul. Les coalitions gouvernementales vont devenir de plus en plus inévitables. Or on n'a pas au Canada une culture de coalitions. Celle-ci sont mal vues dans la classe politique et par une partie de la population. Les acteurs politiques vont s'y ajuster, mais ne sera pas nécessairement facile. De façon générale, même des systèmes proportionnels bien rodés deviennent vulnérables avec l'irruption au Parlement de nouvelles formations politiques. Ou bien les nouveaux partis sont perçus comme des extrémistes dangereux avec lesquels aucun autre parti ne veut former une coalition, ou encore ils doivent leur succès au fait que les électeurs sont dégoûtés de l'ensemble des partis établis, et préfèrent siéger dans l'opposition de peur de perdre leur virginité. Ou encore, ils se montrent trop intransigeants durant la négociation. C'est un défi qui peut être relevé.
2. L'introduction de la proportionnelle va nécessiter des réajustements douloureux au sein des partis politiques établis, et des résistances importantes sont à prévoir. Si un parti détient actuellement 5 sièges sur 5 dans une région, la proportionnelle implique qu'il n'en obtiendra plus 5, mais seulement 3, peut-être même 2. Pour les 5 députés actuels,

décider d'appuyer un changement du système électoral, c'est un problème proprement existentiel, puisque certains d'entre eux vont rester sur le carreau et en plus on ne peut même pas dire lesquels, ce qui les rendra tous nerveux.

3. Le *design* du système va être laborieux, parce qu'il combine non seulement la proportionnelle avec toutes ses complexités, mais aussi son arrimage avec un système majoritaire. Quelqu'un a dit que c'est « la Mercedes des systèmes », c'est une bonne métaphore, et pas seulement géographiquement.
4. En Allemagne, en Écosse et au pays de Galles, le système a été introduit *ex nihilo*, car il n'y avait pas de parlement élu à ce moment-là. La transition était plus facile, il n'y avait pas d'intérêts établis parmi ceux qui prenaient la décision. La Nouvelle-Zélande est le seul endroit à ma connaissance où le système a remplacé une assemblée entièrement composée de députés élus dans des circonscriptions uninominales, comme la vôtre. Et le système là-bas n'a pas été choisi librement par les parlementaires : il leur a été imposé par des référendums populaires auxquels ils ont dû se soumettre.
5. L'introduction du scrutin mixte compensatoire au Canada s'inscrirait dans un contexte de 338 députés élus dans autant de circonscriptions. La question du nombre total de députés à élire va se poser, parce que cette formule prévoit deux séries de représentants. Supposons que vous restez à 338 : pour faire place aux députés de liste, il va falloir réduire le nombre des circonscriptions à 160 ou 200, et ces circonscriptions devront être plus vastes. Concrètement, aucune circonscription actuelle ou presque ne sortira intacte du découpage. Presque tous les députés devront accepter l'ajout à leur circonscription de nouveaux électeurs qui peuvent leur être favorables ou défavorables, en plus d'évoluer à l'avenir sur un territoire beaucoup plus vaste que celui qu'ils couvrent actuellement.
6. On peut contourner ce problème en gardant sans changement les 338 circonscriptions actuelles, et en augmentant le nombre total de députés pour faire place aux députés de liste : ça va donner un total de 500 (avec 2 tiers de circonscriptions, un tiers de liste), 560 (si le ratio entre les deux catégories est plutôt 60 :40) ou 675 (si vous optez pour un ratio 50 :50). Je souhaite bonne chance à qui aura la charge de vendre de tels chiffres aux Canadiens, référendum ou pas.
7. Va se poser ensuite la question du rôle et du statut des députés de liste. Les propositions de réforme sont typiquement assez succinctes à ce chapitre. Elles se contentent de dire que ces députés contribueront à rendre le Parlement plus représentatif de la force réelle des partis dans l'opinion (c'est indéniable) ; plus représentatif de la réalité démographique parce qu'on y trouvera plus de femmes, d'autochtones etc. (ce qui est très vraisemblable).

8. Mais qu'est-ce qu'ils vont faire concrètement, ces députés ? On ne peut tout simplement pas répondre à cette question avec certitude pcq ça ne s'est pas passé partout de la même façon. Il y a au moins deux scénarios différents possibles, le scénario ALLEMAND, qui est aussi néo-zélandais, et le scénario GALLOIS. L'Écosse se situe entre les deux.
9. Le scénario allemand, le plus désirable à mon avis, c'est que les députés sont tous égaux en droit parce qu'ils représentent le peuple dans sa totalité, pas une circonscription ou un parti. Il n'y a pas deux classes de députés ni en droit ni en fait, il a des députés qui ont été élus selon des procédures différentes. L'assignation des sièges sur le parquet de la chambre est faite au hasard. Le salaire et le montant des allocations est le même. A en juger par les chiffres depuis 60 ans, la probabilité d'accéder aux postes supérieurs (premier ministre, ministre, président d'assemblée, président de groupe parlementaire) est équivalente. Aucun député de liste n'est considéré comme un minable du fait qu'il a été battu dans une circonscription. Presque tous l'ont été, parce qu'à 96% il s'agit de gens qui étaient candidats à la fois dans une circonscription et sur une liste. On pense qu'au moins il a été sur le plancher des vaches et s'est battu comme les autres, et il a acquis une expérience de terrain. Son lien avec une circonscription ne s'arrête pas le soir de sa défaite, il peut y ouvrir un bureau, il reçoit des électeurs qui préfèrent avoir affaire avec lui à cause de son parti ou parce qu'il a de bons contacts en haut lieu, on ne rapporte pas de conflits avec le député dûment élu. Un tel arrangement fonctionne bien parce que la société dans lequel il s'inscrit fonctionne d'une façon plus consensuelle, que ce soit en matière de relations de travail ou de fédéralisme.
10. L'autre scénario possible, le scénario gallois, est bien différent. Les députés de circonscription au pays de Galles sont deux fois plus nombreux que les députés de liste : 40 contre 20. Ils sont en très grande majorité travaillistes parce que le Labour Party est le plus fort, et les députés de liste, eux, siègent en très grande majorité dans l'opposition. Au fil des années, les députés de liste sont devenus des députés de seconde classe. Il est rarissime, même quand ils siègent du bon côté, qu'ils deviennent ministres. Sur le parquet de la chambre, on les groupe ensemble et on les relègue loin à l'arrière-ban. Dans l'esprit de la classe politique, tout s'est passé comme si les seuls « vrais » députés sont ceux qui ont été élus dans une circonscription.
11. La question des listes. Les sièges compensatoires seront décernés à partir de listes établies par les partis. Presque partout où le système existe, il s'agit d'une liste bloquée, où les gens sont élus dans l'ordre de leur inscription sur la liste. Il est possible d'avoir une liste ouverte, où les électeurs peuvent indiquer une préférence pour un candidat et modifier l'ordre d'élection décidé par le parti. Il faut être conscient que ceci veut dire qu'à la compétition entre les partis va s'ajouter une compétition supplémentaire entre les candidats d'un même parti. C'est peut-être pourquoi le système en vigueur en Bavière est le seul où la liste est ouverte. Il arrive fréquemment que les préférences

changent le résultat, parce que les électeurs sanctionnent les mauvais candidats, ce qui est bon pour la démocratie.

12. Le problème de la double candidature va se poser. Avec un scrutin mixte compensatoire, on peut être élu soit par une circonscription, soit sur une liste de parti. Pour un candidat, quelle option offre la meilleure chance de succès ? Difficile à dire parce que plus un parti aura de succès dans les circonscriptions, moins il en aura sur la liste : c'est la logique compensatoire. Si le parti réussit un balayage complet dans les circonscriptions, il aura zéro siège de liste parce qu'il a déjà atteint son quota. Si le parti au contraire est battu dans toutes les circonscriptions, ses députés seront tous élus grâce à la liste. Comme le résultat final est incertain au moment où les gens font acte de candidature, toutes les législations actuellement en vigueur permettent au même candidat de se présenter dans une circonscription tout en figurant en même temps sur la liste de son parti. C'est ce qu'on appelle la double candidature. Une liste de parti inclut en premier tous les candidats de circonscriptions, suivis d'autres personnes. Ceci donne un minimum de sécurité aux candidats. Le chancelier Kohl avait tenu à se présenter dans son lieu de naissance même si ce n'était pas un siège très favorable à son parti. Il y a été battu mais il a été repêché grâce à la liste. En Allemagne, tout le monde a trouvé cela acceptable, mais au pays de Galles, le gouvernement travailliste trouvait cela immoral et en 2006 il a convaincu le gouvernement britannique de bannir la double candidature, qui a été rétablie sept ans plus tard. Au Nouveau-Brunswick, au Québec et en Ile du Prince-Édouard, la double candidature a été exclue des projets de réforme parce que son principe a fait l'objet d'une forte opposition de la part de ceux, députés ou non, qui au fond pensent que la seule élection légitime se fait dans une circonscription et qui ne veulent pas voir siéger en face d'eux le candidat qu'ils ont défait.
13. Dernier point, puisqu'il s'agit d'une chambre fédérale. Il va falloir que la procédure de répartition des sièges de liste entre les partis respecte le principe de la représentation des provinces selon la population. Les sièges compensatoires devront être décernés d'une façon qui ne modifie pas la proportion des sièges allouée à chaque province.

En conclusion, le système mixte compensatoire est la forme de proportionnelle qui a été le plus souvent proposée au Canada. C'est une formule qui a très bien fonctionné dans l'ensemble là où elle existe, mais jusqu'ici on n'a pas réussi à la vendre aux Canadiens, parce qu'elle implique des changements qui ne sont pas du goût de tout le monde. Il me fera plaisir de répondre à vos questions. Je vous signale cependant que je devrai vous quitter vers 16 heures.