

LES GOUVERNEMENTS MINORITAIRES SONT-ILS DEVENUS LA NOUVELLE NORME ?

Louis Massicotte

En cinq ans, trois élections fédérales ont eu lieu au Canada sans produire de majorité, et conformément à son habitude, la classe politique a réagi en recourant à des gouvernements minoritaires, constate le politologue Louis Massicotte. Est-ce à dire que ces derniers sont devenus la nouvelle norme ? Il examine ici les raisons qui permettent de soutenir cette thèse mais conclut que ces arguments ne justifient pas la conclusion, notamment à cause du mode de scrutin uninominal à un tour et de l'état d'esprit de la classe politique et des électeurs qui favorise les gouvernements majoritaires.

In the past five years, three federal elections have been held in Canada without producing a majority government. Notes political scientist Louis Massicotte, politicians have responded by resorting to minority rather than coalition governments. He asks: Have minority governments become the new norm? He reviews the reasons invoked to support that conclusion but rejects this line of thinking, arguing that Canada's first-past-the-post voting system, and politicians' and voters' preferences, support majority government.

En cinq ans, trois élections fédérales ont eu lieu au Canada sans produire de majorité, et conformément à son habitude, la classe politique canadienne a réagi en recourant à des gouvernements minoritaires. Est-ce à dire que ces derniers sont devenus la nouvelle norme, notre mode normal de gouvernement, et que l'atteinte d'une majorité par un parti serait en voie de devenir une sorte d'exception historique ne faisant que prouver la règle générale ?

Ceux qui le croient peuvent invoquer plusieurs considérations.

Il y a d'abord la simple accumulation des élections n'ayant dégagé aucune majorité. Comme l'a souligné Ken Carty l'an dernier, la moitié seulement des élections tenues de 1957 à 2008 ont produit une majorité gouvernementale. Le scrutin majoritaire à un tour, cette merveilleuse machine à produire des majorités, a échoué une fois sur deux. Si l'on restreint l'examen à la mémoire moyenne d'un journaliste débutant, pour qui l'histoire du Canada a débuté avec le millénaire en cours, sinon plus tard, le système électoral a failli à la tâche dans la majorité des cas. Cette conjoncture crée l'impression que l'atteinte d'une majorité dans l'avenir est devenue un scénario de moins

en moins probable et que les législatures sans majorité vont devenir la règle plutôt que l'exception.

On peut avancer en plus qu'aux élections récentes, aucun parti n'a pu se vanter d'avoir manqué la majorité *de très peu*, comme c'était le cas par le passé. On l'oublie trop souvent, mais plusieurs gouvernements minoritaires d'autrefois étaient quasi majoritaires, en ce sens qu'ils étaient venus très près de crever le plafond des 50 p. 100.

C'était le cas pour Mackenzie King en 1921. Son parti était si près du chiffre magique que des élections partielles et des défections lui donnaient par moments une mince majorité, ce qui explique la longévité exceptionnelle de la 14^e législature. Ce fut ce qu'on pourrait appeler notre premier gouvernement majoritaire par éclipses, et jusqu'ici le seul. Quant à l'élection de 1926, l'absence de majorité des libéraux était en fait illusoire. La poignée de « libéraux-progressistes » qui tenaient la balance du pouvoir devaient leur élection à l'absence d'un candidat libéral. Ces libéraux déguisés en progressistes par respect pour les sensibilités locales appuyèrent Mackenzie King de façon indéfectible.

Du passage de Lester Pearson au pouvoir, on a retenu son incapacité à conquérir une majorité, mais il en était

tout de même très proche : il ne lui manquait que quatre sièges après l'élection de 1963, et deux après celle de 1965. Si cette dernière avait été tenue avec le nouveau découpage électoral adopté l'année suivante, moins biaisé que le précédent en faveur des milieux ruraux, Pearson aurait réalisé son rêve. À Joe Clark, en 1979, ne manquaient qu'une demi-douzaine de sièges sur 282, ce qui dans son cas constituait un cadeau

paysage électoral canadien et prive libéraux comme néodémocrates de voix qui pourraient faire la différence.

On compte toujours deux grands partis, qui seuls peuvent espérer former un gouvernement, mais l'un et l'autre sont séparés par des intervalles insuffisants pour qu'une majorité se dégage. Il ne s'agit pas d'une simple malchance, mais d'une constante dans les sondages depuis l'éclatement du scandale des commandites. Les

Un observateur qui aurait écrit au lendemain des élections de 1925 que les gouvernements majoritaires appartenaient au Canada prédémocratique de papa se serait lourdement trompé. Celui qui aurait affirmé la même chose en 1967 l'aurait fait sur une base en apparence plus solide, puisqu'une seule élection en 10 ans avait alors dégagé une majorité, mais ce devin imprudent aurait été réduit pour le restant du siècle à souhaiter qu'on oublie son pronostic hâtif, particulièrement durant les 24 années de gouvernement majoritaire ininterrompu que nous avons connues de 1980 à 2004.

empoisonné : il en vint à oublier la précarité de son statut réel, et sa non-chalance lui valut d'être emporté par une embuscade parlementaire après six mois et demi de pouvoir.

Autrement dit, une bonne moitié des « gouvernements minoritaires » du xx^e siècle étaient en fait quasi majoritaires. Paul Martin et Stephen Harper, en comparaison, étaient ou sont loin du compte.

Il y a aussi la fragmentation du paysage politique canadien. Le bipartisme pur, qui en l'absence de tiers partis produisait infailliblement un gouvernement majoritaire, est mort avec l'élection fédérale de 1921. Depuis la fin de la Première Guerre mondiale, la majorité absolue des voix n'a été atteinte par un parti qu'à trois reprises, en 1940, en 1958 et en 1984, bien que les libéraux en aient été proches en 1949 et 1953.

La Chambre actuelle compte quatre partis, tous apparemment bien implantés. En plus, l'émergence d'un cinquième, les verts, a pour effet de fragmenter encore davantage le

conservateurs n'ont pas profité de l'euphorie postélectorale qui parfois salue l'avènement d'un nouveau gouvernement, et l'élection de nouveaux chefs libéraux n'a pas eu pour effet de catapulte durablement le parti dans une position dominante.

Aucune réforme des règles du jeu électoral ne paraît pouvoir garantir une majorité à elle seule. Un système électoral proportionnel, chacun le sait, le craint ou l'espère, aurait pour effet de réduire au strict minimum la probabilité d'une majorité parlementaire au profit d'un parti. Les conservateurs sont actuellement désavantagés par un découpage électoral qui pénalise les provinces de l'Ouest, l'Ontario et les banlieues. Mais une redistribution massivement égalitaire des circonscriptions électorales ne leur permet d'espérer au net, selon les chiffres de 2008, que quelques sièges supplémentaires. Ceux qui prétendent qu'une redistribution marginalisant le Québec (et le Bloc), ainsi que les provinces de l'Atlantique, suffirait à nous libérer des gouvernements minoritaires exagèrent tout probablement.

Voilà, sommairement résumés, les arguments qui suggèrent que les gouvernements minoritaires sont devenus la nouvelle norme et qu'il vaut mieux que les Canadiens s'y résignent.

À la réflexion, ces arguments ne justifient pas la conclusion sur laquelle ils débouchent. Il me paraît exagéré et imprudent d'affirmer sur pareille base que les Canadiens sont condamnés aux gouvernements minoritaires pour un avenir prévisible.

Pour commencer, la seule accumulation au cours des dernières années d'élections n'ayant produit aucune majorité ne constitue pas en soi un indice infaillible de ce qui nous attend. Un observateur qui aurait écrit au lendemain des élections de 1925 que les gouvernements majoritaires appartenaient au Canada

prédémocratique de papa se serait lourdement trompé. Celui qui aurait affirmé la même chose en 1967 l'aurait fait sur une base en apparence plus solide, puisqu'une seule élection en 10 ans avait alors dégagé une majorité, mais ce devin imprudent aurait été réduit pour le restant du siècle à souhaiter qu'on oublie son pronostic hâtif, particulièrement durant les 24 années de gouvernement majoritaire ininterrompu que nous avons connues de 1980 à 2004. L'histoire politique est pleine de retournements imprévisibles.

La fragmentation du paysage politique canadien est réelle, mais l'avènement de nouveaux partis ne constitue pas un phénomène nouveau anéantissant la probabilité d'une majorité. De nouveaux partis naissent et prospèrent, mais on oublie trop souvent qu'ils peuvent également disparaître. Surtout, leur présence n'empêche pas qu'un parti puisse néanmoins décrocher une majorité s'il détient une bonne pluralité sur son plus proche adversaire.

Jean Chrétien s'en est tiré plutôt bien pendant trois mandats dans un

contexte à cinq partis où il avait le soutien de seulement 40 p. 100 des Canadiens. La progression récente des verts accentue la fragmentation de l'électorat, mais les votes de ce parti sont tellement dispersés qu'ils n'ont guère de chance de lui valoir des

manière suivante : « Le pouvoir ne se partage pas, et une élection a pour but de dégager une majorité en faveur d'un seul des partis en lice. Si par malheur aucun parti ne l'obtient, il faut donner aux électeurs l'occasion de réparer l'erreur qu'ils ont

chiques et distants, alors que l'absence de majorité nous procurerait à coup sûr une gouverne conviviale, consensuelle, exempte de corruption. Désillusionnés, les Canadiens semblent se dire aujourd'hui, comme autrefois les Français : Que la République était belle, sous l'Empire ! Les jugements portés maintenant par de nombreux observateurs sur le *brinkmanship* perpétuel qui nous tient lieu de formule gouvernementale depuis quelques années sont très négatifs.

Deux sondages récents indiquent que ce jugement est partagé par le plus

Le recours presque à tout coup au Canada à un gouvernement minoritaire en cas de législature sans majorité, plutôt qu'à une coalition multipartisane, est en soi révélateur de cette mentalité qui domine dans tous les partis, sauf ceux qui se savent voués à la marginalité. Former une coalition, c'est accepter de partager le pouvoir et ses avantages pour un bon bout de temps, une perspective que très peu de nos politiciens trouvent attrayante.

sièges. Le paysage politique en Allemagne est également devenu assez fragmenté, mais il est rarissime qu'un parti n'obtienne pas au moins la majorité des sièges de circonscription, pourvus à la pluralité des voix. Angela Merkel vient d'en remporter plus des deux tiers avec seulement 39 p. 100 des votes de circonscription.

Ajoutons que le maintien du scrutin majoritaire fait maintenant figure de quasi-certitude au Canada pour l'avenir prévisible, après l'échec de toutes les tentatives de réforme dans chacune des provinces où on s'y est essayé, et la déroute en février dernier en Cour supérieure du recours judiciaire intenté au Québec à ce sujet. Toutes choses étant égales par ailleurs, ce mode de scrutin tend à réduire la fragmentation électorale et surtout parlementaire, et incite les partis idéologiquement voisins à se fusionner, comme les deux partis les plus à droite de l'échiquier politique ont fini par le comprendre.

Rien n'indique non plus que l'incapacité à dégager une majorité aux trois dernières élections ait le moins altéré l'état d'esprit de la classe politique canadienne, tous niveaux de gouvernement confondus, et qu'on pourrait résumer de façon un brin caricaturale, de la

commise, quitte à maintenir entre-temps le pays en campagne électorale permanente et à multiplier les élections générales jusqu'à ce que majorité s'ensuive. »

Le recours presque à tout coup au Canada à un gouvernement minoritaire en cas de législature sans majorité, plutôt qu'à une coalition multipartisane, est en soi révélateur de cette mentalité qui domine dans tous les partis, sauf ceux qui se savent voués à la marginalité. Former une coalition, c'est accepter de partager le pouvoir et ses avantages pour un bon bout de temps, une perspective que très peu de nos politiciens trouvent attrayante. Dans la plupart des pays européens, c'est ainsi que l'on fonctionne, ce qui a pour avantage de ne pas multiplier les scrutins. Mais pas chez nous, où le système électoral permet aux partis d'espérer conquérir un jour la majorité qui leur a échappé la dernière fois et les incite à tenter leur chance à la première occasion.

Il y a quelques années, on a pu avoir l'impression, sur la foi de sondages, que les Canadiens en avaient soupé des gouvernements majoritaires. Que de fois a-t-on entendu répéter que les gouvernements majoritaires étaient par nature arrogants, despotiques, monar-

grand nombre de nos concitoyens. En juillet dernier, peu après le bras de fer du mois précédent sur l'assurance-emploi, une enquête Harris/Decima a mis en relief la préférence de 64 p. 100 des Canadiens pour un gouvernement majoritaire. Début septembre, selon le sondage Nanos, dont les résultats ont été publiés dans le numéro d'octobre d'*Options politiques*, 80,6 p. 100 des Canadiens souhaitaient une telle éventualité. Rien ne garantit que c'est bien ce qui arrivera, mais cette donnée constitue à elle seule un incitatif puissant susceptible de faire pencher la balance si un mouvement se dessine déjà en ce sens.

Les prévisions constituent un art difficile, surtout, ironisait Edgar Faure, quand elles portent sur l'avenir... La politique demeure en effet imprévisible et on ne peut guère qu'évaluer quelques probabilités. Dans les circonstances du moment, la perpétuation des gouvernements minoritaires dans l'espace politique fédéral canadien semble plutôt improbable.

*Louis Massicotte est professeur au Département de science politique de l'Université Laval et titulaire de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires.
louis.massicotte@pol.ulaval.ca*