

Mémoire au Comité spécial sur la réforme électorale

Soumis par Russ Houldinⁱ

De la « spinocratie » à la stochastocratie

1. Sommaire

La réforme électorale devrait aborder le problème fondamental de la représentation, et non discuter des procédures du scrutin. Comme d'autres démocraties similaires, la démocratie représentative libérale du Canada traverse une crise qui réclame une réforme à long terme. Cette crise découle d'un retrait chronique de la légitimité qui a entraîné l'apathie des électeurs. Le monde de la politique est également tombé sous le contrôle des « doreurs d'image », qui manipulent la pensée d'autrui en appliquant les méthodes du marketing à la politique. Pour résoudre cette situation, il faut maintenant adopter un mode d'élection des législateurs par le sort et confier au Parlement le soin d'établir les règles du pouvoir exécutif. La première étape d'une mise en œuvre de cette solution sera de choisir les sénateurs en organisant une loterie. Les citoyens se chargeront d'en concevoir les mécanismes en tenant des assemblées générales.

2. Introduction

Le Comité a déjà reçu – et il en recevra d'autres – des présentations de personnes beaucoup plus qualifiées que moi expliquant en détail les avantages et les inconvénients des différents types de systèmes électoraux. Toutefois, je suggère dans ce mémoire que le Comité se concentre sur le noyau même du problème : la représentation politique. Les préoccupations qui ont déclenché les délibérations de ce comité sont ancrées dans la profonde insatisfaction des Canadiens face à la manière dont ils sont représentés. L'une des solutions qui, je l'admets, semble quelque peu extrême, serait d'appliquer le « scrutin par sort », ou stochastocratie. Il est grand temps que nous entamions un débat sérieux sur cette option. Mon mémoire se structure de la façon suivante :

- Instruction civique rudimentaire – L'établissement de la légitimité politique dans les démocraties représentatives libérales;
- Discussion plus détaillée sur la représentation;
- L'amenuisement de la représentation;
- La montée de la « spinocratie »;
- Les solutions qu'apporterait la stochastocratie;
- Quelques objections évidentes;
- Marche à suivre;
- Clause de non-responsabilité – Je ne dénigre pas la carrière de politicien;
- Lien au mandat du Comité et recommandation.

3. Instruction civique rudimentaire¹

Platon a énoncé le principe fondamental du pouvoir politique : il faut établir l'égalité entre ceux qui sont gouvernés et ceux qui détiennent le pouvoir (l'État). Les démocraties ont pour caractéristique propre le fait que l'exercice légitime du pouvoir n'est pas maintenu ensemble par l'égalité partagée de la faiblesse à l'égard de la coercition. Dans les démocraties représentatives libérales, l'égalité commune est la conviction qu'ont les citoyens que l'autorité leur appartient. Cette conviction découle de nos croyances fondamentales.

- i. L'État garantit des droits libéraux : la liberté d'expression, le droit de ne pas subir d'arrestation et de détention arbitraire et la liberté d'association.
- ii. L'État permet à chacun de développer sa personnalité.
- iii. L'État permet à chacun de gagner son pain en participant à une économie de marché.
- iv. Chaque personne est représentée auprès du gouvernement par un processus de compétition égale entre partis politiques ouverts à tous et dont le choix ne relève aucunement de l'État.

4. Des nuages au paradis

Les démocraties représentatives libérales, où qu'elles se trouvent, subissent des pressions découlant des quatre croyances fondamentales sur lesquelles repose leur légitimité. Le présent mémoire examine la crise de la représentation.

La capacité de légiférer, ce qui comprend le droit de percevoir des impôts, dépend de la légitimité de la législature. Au Canada comme partout ailleurs, les législatures des gouvernements fédéral et provinciaux sont des assemblées représentatives, et non des démocraties directes. Comme Russell² le soulignait il y a bien des années, la méthode courante de répartir la représentation sur une base géographique est très arbitraire. Conformément à la théorie politique actuellement en vigueur, les législateurs élus dans des circonscriptions géographiques forment des partis, qui rivalisent pour attirer les électeurs en leur présentant des « forfaits politiques »; cette compétition se caractérise par une égalité fondamentale entre les partis. Au Canada, les électeurs manifestent leur insatisfaction face à la démocratie en se dérangeant de moins en moins pour aller voter.

On voit à la Figure 1 les résultats des élections des gouvernements fédéral et ontarien depuis les années 1960³. La tendance est à la baisse dans les deux cas. Entre 1962 et 1988, la participation aux élections fédérales était de 70,3 % alors

¹ Voir l'explication scientifique des questions soulevées aux sections 3 et 4 dans F. Cunningham, *Theories of Democracy: A Critical Introduction*, Routledge, London, 2002.

² B. -Russell, *Political Ideals*, New York, Century, 1917.

³ Sources : Élections Canada et Élections Ontario. Les années entre les élections ont été interpolées.

qu'elle n'a été que de 60,9 % entre 1993 et 2015. En Ontario, ces pourcentages étaient respectivement de 64,5 % et de 54,4 %. La participation aux élections municipales est bien plus basse, mais il est difficile de trouver des statistiques fiables. Bien que le pourcentage de participation à la dernière élection ait été plus élevé, la tendance à long terme du manque d'engagement des citoyens est inquiétante.

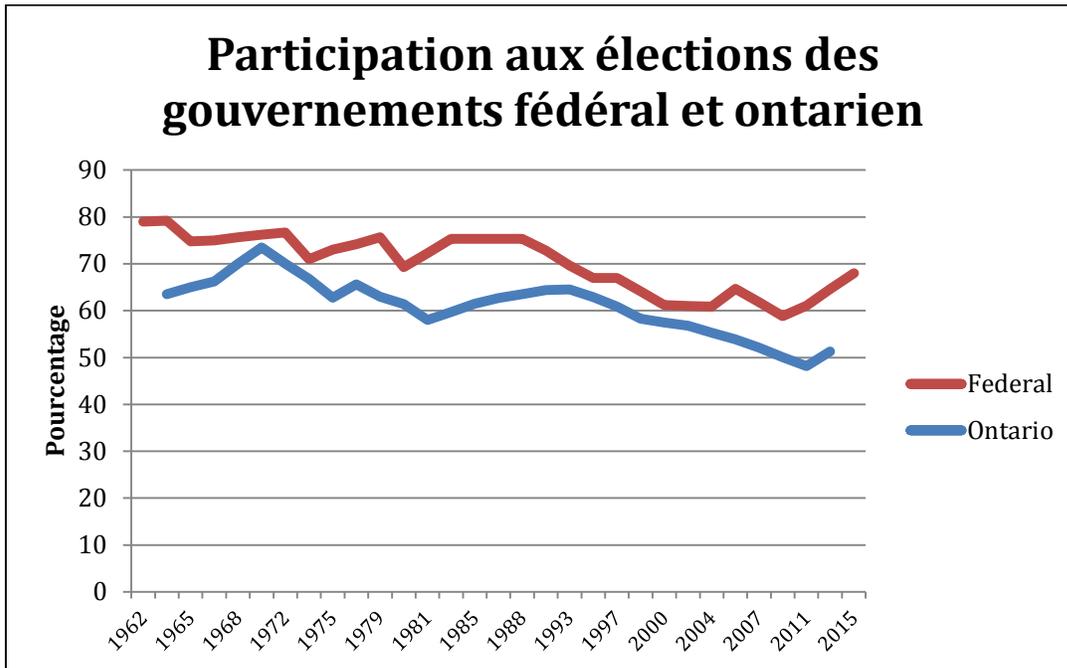


Figure 1

Une bonne part de l'insatisfaction des Canadiens envers la démocratie est due au manque de représentation. On constate de graves préoccupations dans certaines régions face au niveau de représentation de certains citoyens au Parlement fédéral. Au cours de ces 40 dernières années, le Québec a tenu deux référendums pour se séparer du Canada. Dans l'Ouest du pays, surtout en Alberta, on ressent aussi une grande insatisfaction face à la représentation des intérêts de l'Ouest au gouvernement fédéral. Les citoyens réclament toujours plus vivement que l'on remplace le système électoral par un scrutin de représentation proportionnelle; certains demandent même que l'on entame des procédures de rappel pour quelques députés fédéraux. Nous avons ici des indications claires du désenchantement des Canadiens face à la représentation qu'ils pensent avoir (ou ne pas avoir) à la législature fédérale.

5. *Pockets full of kryptonite*⁴

Depuis l'élection du président américain Richard Nixon, on observe une infiltration croissante des techniques de marketing dans le domaine de la politique⁵, principalement sous forme de sondages et de groupes de discussion. Les « doreurs d'image » faussent les événements qu'ils présentent aux médias traditionnels selon des caractéristiques de « marketing » conçues par des spécialistes en « communication ». Ces caractéristiques naissent la plupart du temps d'analyses factorielles et de groupes de discussion qui transmettent d'importants « messages » aux regroupements démographiques que les doreurs d'image jugent cruciaux. Nous en sommes arrivés au point où les gouvernements n'adoptent plus de politiques sans avoir préalablement consulté ces manipulateurs.

En fait, l'attitude politique des citoyens s'exprime maintenant par des sondages et par des groupes de discussion, et non par les élus eux-mêmes. Malheureusement, ces techniques sont très nuisibles.

Les résultats des études que mènent les psychologues sociaux depuis les années 1950 démontrent que les méthodes de sondage utilisées pour révéler les attitudes politiques des citoyens sont totalement inefficaces⁶. Ces résultats ont été presque entièrement éclipsés par l'enthousiasme croissant pour les sondages, ce qui rappelle qu'il faut des chiffres pour gagner un argument. Plus récemment, les travaux de Daniel Kahneman⁷ ont attiré l'attention du public sur les déficiences des méthodes de sondage. Aucun sondage n'est statistiquement fiable, principalement parce que les auteurs ne corrigent jamais le biais de non-réponse. Le biais de non-réponse se manifeste surtout lorsque certaines personnes n'acceptent pas de répondre au sondage; on suppose alors que les non-répondants représentent la même population que les répondants. Cela n'est qu'une supposition, mais elle ne s'applique probablement pas aux sondages politiques tels qu'on les pratique à l'heure actuelle, et ceci pour plusieurs raisons : les sondages sont le plus souvent menés par téléphone; suivant la période de la journée et le type d'appareil (téléphone fixe ou mobile) utilisé ainsi que le thème visé par le sondage, les non-répondants font partie d'une démographie très différente de celle des répondants. Les bureaux des statistiques responsables, comme Statistique Canada, s'efforcent de tenir compte de cette supposition en effectuant des suivis. Les sondeurs politiques ne le font jamais. Comme le taux de réponse des sondages types menés par Internet ou par téléphone est habituellement très bas (souvent moins de 50 %), ce facteur est loin d'être une peccadille.

Les méthodes que suivent les doreurs d'image sont aussi très ouvertes à la manipulation. Il est extrêmement facile de fausser le choix et le libellé des questions

⁴ Titre d'un album du groupe musical The Spin Doctors.

⁵ J. McGinniss, *The Selling of the President, 1968*, New York, Trident, 1969.

⁶ Voir notamment l'ouvrage de Henri Tajfel.

⁷ D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, Toronto, Doubleday, 2011.

ainsi que leur position dans une liste; les méthodes de sondage (téléphone, Internet, poste) présentent aussi des moyens de fausser subtilement les résultats. C'est ainsi que l'on peut présenter un point de vue biaisé des électeurs d'une circonscription sur certains sujets.

6. Le scrutin par loterie

Cette solution devient obligatoire par le fait que nous nous sommes ancrés trop profondément dans la pratique de la « spinocratie » pour faire marche arrière. Si nous voulons déterminer notre représentation par des moyens statistiques, faisons-le au moins correctement. Sans stratification⁸, les 308 membres de la Chambre des communes représenteraient correctement les Canadiens si leur niveau de confiance s'élevait à plus de 99,9 %. Avec la sélection individuelle des députés à la Chambre, il est clair qu'au cours des années à venir, les provinces et les territoires de plus petite taille seront soit surreprésentés, soit sous-représentés; mais à long terme, leur représentation se rapprochera beaucoup plus de la proportion de l'électorat canadien dans leur région.

L'un des facteurs fondamentaux de la légitimité actuelle de l'État canadien est le fait que les députés à la Chambre des communes ne sont pas des experts; ils ont pour rôle de représenter la circonscription qui les a élus. Avec l'aide des experts de la fonction publique permanente, ils peuvent évaluer les politiques qui représentent leurs électeurs. Avec un système de sélection des députés fédéraux par le sort, les députés fédéraux, provinciaux et territoriaux représenteraient collectivement tous les Canadiens.

Dans notre société, nous ne nous gêtons pas pour retirer la liberté des citoyens (ainsi que leur vie, il y a plus de 60 ans) en les sommant au hasard par groupes de 12 pour qu'ils aident à juger des procès criminels. Nous ne devrions donc pas nous gêner pour sélectionner de façon similaire les citoyens qui deviendront nos législateurs (et qui détiendront le pouvoir exécutif du pays).

7. L'objection de « l'idiot du village »

L'objection la plus évidente à la sélection de la législature par le sort est que nos représentants ne seront pas « aptes » à établir les lois du pays, qu'ils sont en un sens les « idiots du village ». Mais ce n'est qu'un préjugé; n'importe quel citoyen peut apprendre les règles du Parlement et, si nécessaire, du pouvoir de la gouvernance. **Si nous croyons que les gens peuvent se gouverner eux-mêmes, nous ne pouvons pas nous opposer au principe de la sélection par le sort.**

En examinant cette objection de l'idiot du village, nous découvrons en fait l'avantage d'établir une stochastocratie. Ceux qui ne se sentent pas à l'aise dans leur rôle de

⁸ La stratification est un échantillonnage de sous-populations indépendantes choisies par région, par sexe ou par identité culturelle, ou encore par groupes autochtones.

législateurs trouveront toujours des gens de leurs propres réseaux qui les aideront, comme un membre de la famille qui travaille au gouvernement, un ami qui dirigeait une entreprise, etc. Ils sauront utiliser ces réseaux pour compléter l'aide des fonctionnaires professionnels. Ces réseaux seront différents de ceux qui soutiennent les politiciens à l'heure actuelle, et cet élargissement de l'engagement politique ne peut qu'être bénéfique.

Certains s'inquiéteront de voir la stochastocratie accroître le contrôle bureaucratique des politiques. Mais le contrôle bureaucratique des politiques est un mythe. La montée de la « spinocratie » a considérablement affaibli le rôle politique de la fonction publique permanente. Il serait bon que les fonctionnaires renforcent à nouveau ce rôle. À l'heure actuelle, les analystes et les conseillers politiques ne sont plus que les bonnes à tout faire des sondeurs. La parfaite neutralité n'a jamais vraiment existé, mais avant l'avènement des doreurs d'image, on entendait beaucoup plus d'analyses impartiales et professionnelles sur les enjeux et sur les options. Avec le temps se développera un nouvel équilibre entre les réseaux consultatifs des députés sélectionnés par le sort, les rôles que les initiés de la politique seront appelés à assumer et la fonction publique permanente. Rien ne porte à croire que les fonctionnaires réussiront mieux à mener les législateurs « par le bout du nez » qu'ils ne le faisaient avant la montée des doreurs d'image⁹.

On pourrait aussi objecter en soutenant que la stochastocratie est une capitulation face à l'apathie. À l'heure actuelle dans tous les ordres de gouvernement, pas plus de la moitié des citoyens s'engagent à mener leur propre gouvernance en prenant la peine d'aller voter. La stochastocratie semble libérer tout le monde de ces obligations, mais ce point de vue est très superficiel. Le risque de devenir législateurs et de faire partie de l'exécutif réveillerait certainement l'intérêt politique de tous les citoyens. Comme je l'ai mentionné, le fait que les élus se mettent tout naturellement à développer des réseaux engagerait les citoyens de manières novatrices. On pourrait par ailleurs compléter ces réseaux en organisant de nouveaux modes de consultation par Internet. Il y a tout lieu de croire que l'établissement et le développement de la stochastocratie accroîtront l'engagement des citoyens au lieu de l'atténuer.

Il faudra assurément aborder de nombreux problèmes pratiques si l'on adopte la stochastocratie. Il faudra avant tout prendre certaines dispositions pour établir les élus et pour les aider à passer la transition. Les citoyens trouveront des solutions à tous ces problèmes au cours de leurs assemblées générales.

⁹ Deux comédies britanniques, l'une intitulée *Yes Minister* (et ensuite *Yes, Prime Minister*) et l'autre *The Thick of It*, illustrent parfaitement le changement radical qui est survenu.

8. La marche à suivre

Comme je l'ai déjà indiqué, un changement aussi radical devrait se produire lentement et graduellement. On en tirerait ainsi bien des leçons qu'il faudra appliquer avant de poursuivre le cheminement vers la stochastocratie.

On pourrait tout d'abord convoquer une assemblée des citoyens pour rédiger une motion visant à appliquer un système de sélection des sénateurs par loterie; on y fixerait notamment :

- Le nombre de représentants et la durée de leur mandat;
- La façon d'organiser la loterie, l'admissibilité des citoyens et les exclusions particulières;
- La rémunération ainsi que les moyens d'aider les élus à réintégrer leur emploi actuel;
- Les problèmes de la transition.

Cette marche à suivre servirait de modèle pour les municipalités, qui nécessiteraient aussi l'amendement de lois provinciales. Avec l'expérience, les gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéraux élaboreront leurs propres façons de faire. Le Sénat est très différent de la Chambre des communes et des assemblées législatives des provinces et des territoires par le fait qu'il assume une fonction d'examineur et qu'il n'a aucun rôle exécutif. On pourrait régler ces problèmes de plusieurs manières. On pourrait attribuer un rôle aux partis politiques existants. Ou alors, les nouvelles assemblées législatives pourraient établir leurs propres règles sur la formation de leur exécutif. De nouveau, les assemblées des citoyens excellerait à l'élaboration de propositions que l'on ratifierait conformément aux règles législatives existantes.

9. Les personnes qui aiment servir le public auront encore un rôle à jouer

Cette proposition ne découle pas d'une profonde antipathie envers les politiciens de carrière. Ayant travaillé pendant 35 ans à la fonction publique, j'ai beaucoup travaillé avec des élus de la législature ontarienne et j'ai développé un profond respect pour les gens qui choisissent de consacrer leur vie à servir les électeurs. La représentation des citoyens est de bien des façons un travail ingrat : il faut un engagement solide et profond envers le bien public pour supporter des journées interminables surchargées de réunions. La stochastocratie a l'inconvénient d'offrir un rôle moins évident aux personnes motivées par le service du public. Toutefois, elle offrira des occasions, des voies nouvelles aux personnes de bonne volonté qui désirent prendre part à la gouvernance. Je le répète, il sera important de laisser le système fondé sur la sélection par le sort évoluer lentement afin de laisser à ces voies le temps de se concrétiser.

10. Lien au mandat du Comité et recommandations

Cette proposition respecte et soutient parfaitement les cinq principes sur lesquels repose le mandat du Comité.

Dans ce mémoire, je présente la recommandation particulière suivante :

- Que le Comité rédige et dépose une motion au Parlement demandant la création d'une assemblée des citoyens chargée d'étudier la possibilité de réformer le Sénat en choisissant les sénateurs au hasard parmi tous les Canadiens admissibles.

Je sou mets le tout respectueusement.

Russ Houldin
Le 9 août 2016

ⁱ Russ Houldin est un membre retraité de la fonction publique ontarienne. Depuis 1993, il a aussi été professeur adjoint et chargé de cours à l'Université de Toronto, où il a donné des cours sur l'environnement, sur l'énergie, sur l'économie et sur la politique publique.