

La réforme électorale : l'équilibre entre la représentation et le bon gouvernement

Présenté par William J. Stewart

Je vous remercie pour tous les efforts que vous déployez pour tenter de formuler des recommandations visant à renforcer l'inclusion de tous les Canadiens au processus d'élaboration des politiques. Je partage de nombreuses préoccupations d'autres Canadiens qui déplorent la participation en nombres insuffisants des femmes, Autochtones, jeunes, aînés, personnes handicapées, néo-Canadiens et habitants des collectivités rurales et éloignées. De manière plus générale, il me préoccupe de constater que le pourcentage des personnes qui votent à tous les niveaux de notre système politique a toujours été faible.

Mon exposé met l'accent sur un aspect particulier de la discussion sur la réforme électorale. Dans les débats publics que j'ai observés, l'information que certaines parties et organisations d'intérêt public m'envoient par Internet et les consultations de la ministre des Institutions démocratiques auxquelles j'ai participé, d'autres systèmes électoraux semblent retenir beaucoup d'attention. Ce qui frappe, c'est la référence à divers modèles de représentation proportionnelle. Certes, l'information et la discussion sont raisonnables et utiles, mais il me semble qu'il manque un élément important. On aborde peu, voire aucunement, le genre d'incidence que notre méthode de recrutement et d'élection de représentants pourrait avoir sur l'efficacité de notre processus d'élaboration des politiques. En bref, je demande au Comité et aux autres intéressés d'établir un équilibre entre leurs préoccupations concernant la représentation et le besoin de mettre en place des politiques publiques durables et efficaces et un bon gouvernement.

En outre, ou peut-être dans le cadre de mon rôle de citoyen, j'ai été amené à jouer divers rôles au sein du processus politique et d'élaboration des politiques en tant que fonctionnaire, conseiller en programmes et politiques, membre d'un parti politique, bénévole et directeur de campagne, membre du conseil d'administration d'un organisme de développement social et communautaire et aussi

comme étudiant dans le domaine du gouvernement et de la politique. Si je mentionne ces rôles, c'est parce que je me suis heurté aux difficultés qui surgissent quand on essaie de faire participer un plus grand nombre de citoyens au processus d'élaboration des politiques et d'élaborer, et tout aussi important, de mettre en œuvre de bonnes politiques publiques.

2

La représentation et le processus politique

Je suis sûr que vous avez accès à une plus grande expertise sur ce sujet. Je tiens toutefois à attirer brièvement votre attention sur la façon dont je vois le rôle que la représentation et, précisément la représentation à la Chambre des communes, joue dans l'élaboration des politiques publiques.

La représentation est une nécessité dans le processus politique, en particulier au niveau de l'élaboration des politiques, pour alimenter celle-ci par des idées fondées sur l'expérience d'une collectivité géographique, sociale ou même démographique particulière. Les représentants contribuent à faire que la politique soit réaliste et dictée par les besoins réels qui se manifestent dans nos collectivités. Tout aussi important, une vaste représentation de nos collectivités nous donne une meilleure chance d'interpréter, d'informer et d'éduquer nos collectivités pour que la mise en œuvre des politiques soit la plus réussie possible. De plus, une représentation plus large veut dire accroître le nombre de plans d'action possibles, qui peuvent être possibles...c'est le rôle d'innovation et d'adaptabilité que la diversité peut apporter au processus. Une large représentation élargit la conversation. Néanmoins, le rôle principal du processus politique consiste à créer des politiques qui serviront les Canadiens. D'une certaine façon, la conversation doit aboutir à une entente suffisante pour formuler des lois, des politiques et des programmes qui, idéalement, dureront plus longtemps qu'une séance du Parlement, voire un mandat du gouvernement. Certains peuvent soutenir que cela a toujours été le cas, mais je dirais que la liste des demandes dont nos gouvernements, et beaucoup d'autres, sont saisis, exigent des politiques, des programmes et un soutien législatif de plus longue durée. Je pense tout particulièrement à la reconstruction de l'infrastructure, aux soins de santé, au développement économique, à l'aide à nos

collectivités autochtones et, peut-être, au plus grand enjeu de tous : l'environnement et les défis du changement climatique.

Le principal défi de notre système politique, c'est élargir la conversation tout en obtenant un accord pour aller de l'avant dans ces domaines et d'autres domaines de politique clés. C'est également le défi de toutes les personnes qui apportent et envisagent des modifications au processus électoral actuel.

Le choix que nous avons fait jusqu'à maintenant réside en une approche particulière qui, plus ou moins, nous a bien servi. En bref, les représentants sont nommés par les partis politiques qui s'entendent de façon générale sur l'approche à adopter dans les grands dossiers de politique. Selon le système majoritaire uninominal, nos représentants sont élus par des circonscriptions uninominales, et le parti qui compte le plus grand nombre de représentants élus est invité à former le gouvernement. Le parti qui vient en deuxième position pour ce qui est du nombre de membres élus forme l'opposition officielle, et les autres partis représentés à la Chambre ont la responsabilité de recommander d'autres plans d'action et de contester les propositions, les lois et l'administration du gouvernement.

Bon nombre de personnes soutiendraient le contraire, mais je prétendrais que le modèle actuel donne certainement beaucoup de place à une vaste « conversation » sur la politique. À l'heure actuelle, on compte cinq grands partis se composant de membres, élus et non élus, qui contribuent à la formulation de leurs propres politiques et aux débats à la Chambre. Les membres des partis proviennent d'une grande diversité de collectivités géographiques, sociales et culturelles du pays. Il existe des lacunes comme nous l'avons indiqué précédemment, et il faut s'y attaquer. Mais c'est dans le deuxième volet de travail de notre système politique que le modèle est à privilégier. Il nous aide à « obtenir un accord » pour aller de l'avant et passer de la conversation à l'élaboration et à la mise en œuvre concrètes de la politique. En permettant au parti comptant le plus grand nombre de membres à la Chambre de former un Cabinet et d'utiliser sa majorité ou pluralité de voix pour mettre fin au débat, nous reconnaissons que la conversation doit aboutir à un terrain d'entente et se terminer à un moment donné, à tout le moins à l'étape de la formulation, pour que des mesures concertées soient prises, puis évaluées. Cette façon de garantir un accord suffisant pour aller de l'avant et adopter une politique de

vaste portée ou de longue durée n'est pas parfaite. De nombreux Parlements n'ont pas été gouvernés par une majorité, et dans des « gouvernements minoritaires », il n'est pas facile d'en arriver à un accord et le changement de politique peut, au mieux, être graduel et à court terme. Des gouvernements minoritaires ont obtenu quelques succès en matière de politiques, par exemple la loi qui sous-tend le Régime de pensions du Canada et le programme actuel de l'Assurance-emploi, mais il est fréquent que les séances d'un gouvernement minoritaire soient antagonistes et non productives. Dans le même esprit, un gouvernement majoritaire ne garantit pas une bonne politique. En effet, cette majorité peut ne pas refléter pleinement les points de vue de nombreux Canadiens dans certaines politiques et mesures au fil du temps, et dans des élections ultérieures, on peut lui rappeler de manière brutale. Pour ce qui est de l'enjeu de l'élaboration des politiques, l'aspect positif d'une majorité tient au fait qu'elle permette au gouvernement de faire des plans et des politiques pour de plus longues périodes, sachant qu'ils auront un appui suffisant à la Chambre. Faire en sorte que son parti et sa représentation parlementaire soient plus à l'image de la société canadienne ajoute à ce soutien stratégique. J'y reviendrai dans un instant.

La promesse de la représentation proportionnelle

Divers modèles de représentation proportionnelle proposent d'aborder le problème perçu d'une représentation étroite et le problème mentionné ci-dessus d'un gouvernement majoritaire qui ne semble pas refléter les principaux points de vue des Canadiens. Ces deux problèmes doivent être résolus en apportant des modifications au processus électoral. Il existe une grande variété de modèles de représentation proportionnelle, mais aux fins de la discussion j'utiliserai le concept le plus simple. Idéalement, pour les défenseurs de la représentation proportionnelle, la représentation des partis à la Chambre tiendrait au nombre de voix que leurs candidats et partis obtiennent aux élections. Ainsi, une circonscription pourrait être représentée par deux ou plus de deux partis à la Chambre. L'intention est d'accroître la possibilité que les points de vue d'un plus grand nombre d'électeurs soient représentés à la Chambre. Cela aboutira probablement à davantage de sièges à la Chambre et, mais pas nécessairement, à

davantage de partis à la Chambre. À ce sujet, il est tout à fait possible et probable, selon moi, que si un plus grand nombre de partis ont une chance d'être représentés et de faire des déclarations à la Chambre, un plus grand nombre de partis se rallieront à des intérêts sociaux et stratégiques particuliers pour promouvoir leurs propres intérêts stratégiques sur une base continue. Bien que le Parti vert ait élargi son champ de politique, on pourrait le voir comme un exemple de parti qui nourrit un intérêt particulier pour la politique environnementale qui a désormais une place permanente à la Chambre. Tout cela est susceptible d'aboutir à une représentation plus vaste et, dans l'optique de mon précédent modèle, à une conversation plus vaste sur la politique. Ce que les défenseurs de ces modèles de représentation proportionnelle doivent nous dire, c'est comment cette conversation sera structurée de manière à aboutir à une politique durable et efficace dans les domaines importants auxquels j'ai fait allusion. Comment un gouvernement sera-t-il formé selon la représentation proportionnelle? Comment un Cabinet sera-t-il formé selon la représentation proportionnelle? Comment les débats se régleront-ils et comment la politique sera-t-elle formulée? Célébrer le concept d'élargissement de notre représentation est une chose. Nous dire comment nous allons vraiment parvenir à un accord et élaborer des lois et des politiques au quotidien en est une autre. Faute de clarté sur cette importante question, je ne peux que supposer la possibilité de voir des gouvernements de coalition dans notre processus politique et d'élaboration des politiques. Est-ce qu'un tel changement veut fondamentalement dire que des gouvernements minoritaires seront la norme? Est-ce que la nécessité de la négociation entre les partis veut dire que l'élaboration des politiques est sans doute appelée à se faire graduellement et à court terme? J'espère que ce ne sera pas le cas, mais je n'ai vu aucune information contraire convaincante.

Quoi faire?

Certes, il y a beaucoup à faire pour améliorer l'accès au processus électoral et la représentation à la Chambre, mais je crois que nous pouvons apporter ces améliorations dans le contexte de notre processus électoral en place. Des améliorations peuvent certainement être apportées à la composition et

à la conduite de nos partis politiques actuels. Les partis politiques peuvent avoir divers historiques de développement, mais ils jouent essentiellement un rôle essentiel dans le processus d'élaboration des politiques. Ils aident à recruter d'éventuels représentants, et surtout ils peuvent donner à un grand nombre de membres des occasions de présenter différentes idées, de discuter de programmes stratégiques qui font l'objet d'un large consensus avant d'être soumis à la Chambre, et de les élaborer. En visant principalement à élargir la représentation au sein de leurs propres partis ainsi que les possibilités d'élaboration de politiques, les partis peuvent jouer un rôle plus utile en diversifiant et en regroupant les points de vue au sein du processus politique et d'élaboration des politiques. En participant au débat permanent sur la politique au sein des partis, les éventuels candidats sont exposés à une grande variété d'opinions et acquièrent les compétences qui peuvent les aider à exprimer et à représenter cette diversité à la Chambre, d'une manière qui fait progresser le débat vers un accord. En s'efforçant d'accroître la diversité d'expériences et de points de vue au sein des partis, les candidats et les membres élus refléteront, espérons-le, une majorité du point de vue non seulement du nombre, mais aussi de la forme.

Résumé

La réforme électorale aura une incidence sur la représentation à la Chambre des communes mais aussi sur la formation du gouvernement et du processus d'élaboration des politiques. Ce processus exige une structure et un moyen de mettre en évidence diverses idées et recommandations stratégiques, mais aussi une façon de trouver un terrain d'entente dans cette diversité, qui nous permettra d'élaborer une politique publique durable. Les présentes propositions vers la représentation proportionnelle consistent principalement à accroître la représentation, mais elles n'abordent pas suffisamment la dimension nécessaire du processus décisionnel et d'élaboration des politiques du gouvernement. Il est possible que les partis politiques puissent favoriser une représentation plus vaste en politique et conserver leur utilité pour ce qui est du regroupement et de la présentation des diverses opinions d'une manière permettant de trouver le terrain d'entente nécessaire dans le processus d'élaboration des politiques. Ils l'ont fait dans le passé.