

Présentation au Comité spécial sur la réforme électorale

Par Mark F. Jones

7 septembre 2016

Trois préoccupations au sujet de la réforme électorale

Résumé

1. Le processus de la réforme électorale est plus important que son résultat.
2. Il est plus important d'obtenir la bonne solution que de l'obtenir rapidement.
3. Le Parlement (tout spécialement, la Chambre des communes) ne peut pas être le principal décideur.

1.0 Le processus plutôt que le résultat

- De manière superficielle, *le processus plutôt que le résultat* est contre-intuitif.
- Quelques définitions, à des fins de précisions :
 - Résultat : Un système électoral largement accepté et efficace qui accroît la participation des électeurs.
 - Processus : Les mesures prises par tous les intervenants afin d'en arriver à une décision sur la réforme électorale et, tout spécialement, d'opter pour un résultat.
 - Représentation idéale : Mesure statistique d'un mode d'élection des représentants qui correspond le mieux à la répartition des représentants sélectionnés par rapport à l'intention des électeurs mesurée par les voix exprimées.

1.1 Le processus plutôt que le résultat

- Assertion : Les principales solutions proposées pour le mode de scrutin donneront le résultat souhaité. Des représentants seront élus, des gouvernements seront constitués.
 - La différence entre les solutions proposées vient du degré de correspondance avec la « représentation idéale » pendant une élection. Chacun de ces systèmes, combiné avec les conditions externes à la date des élections, détermine le degré de désalignement dans ce cycle.
- Conclusions :
 - On ne peut pas valablement comparer les solutions proposées en ce qui concerne leur capacité d'atteindre le résultat souhaité, puisqu'elles le font toutes. On ne peut que les comparer en tenant compte de leurs défauts réels et perçus.
 - Le choix est difficile parce qu'il ne peut pas y avoir un grand gagnant en fonction du mérite et que les gens ont véritablement de la difficulté à choisir des solutions qui comportent des défauts évidents. Toute concurrence entre ces solutions risque de suivre les lignes de la solution la « moins bien adaptée ».

1.2 Le processus plutôt que le résultat

- Le processus doit compenser la difficulté inhérente au choix.
 - Il faut coûte que coûte éviter d'être entraînés dans des factions qui se concentrent uniquement sur les défauts des « autres systèmes » afin de pouvoir véritablement adopter le résultat comme un bon choix et non comme le choix le moins pire, qui serait remis en cause à chaque occasion.
 - Le professeur et auteur Peter Russell (conférencier invité à la réunion communautaire de Willowdale le 6 sept.) a validé cet argument comme un risque important.
- Les caractéristiques du processus doivent :
 - être représentatives de la volonté des électeurs;
 - être influencées et non submergées par les partis politiques et les tiers axés sur le programme;
 - préconiser une question claire, orientée par des mérites réalistes et les risques atténués de chaque solution.
 - Il sera plus facile de choisir une question claire si l'on sélectionne une seule et meilleure solution et si elle est formulée comme un choix à faire en répondant oui ou non par rapport au système actuel.

1.3 Le processus plutôt que le résultat

- Exemple de la façon dont la perception peut altérer un résultat d'élection :
- Citation du rapport *The Year in Elections 2015* du projet sur l'intégrité électorale.
 - Certains observateurs craignaient que la *Loi sur l'intégrité des élections* ne réduise la participation des électeurs et ne rende le vote plus difficile pour les étudiants, les Canadiens des Premières Nations et les sans-abri, en raison des nouvelles exigences en matière d'identification. Au bout du compte, la majeure partie de ces craintes se sont révélées être sans fondement, puisque la participation des électeurs a grimpé pour se situer à 68,5 % (un pic sur 20 ans) et que la participation des électeurs des Premières Nations s'est également accrue. [TRADUCTION]
- Citation : Pippa Norris, Ferran Martinez i Coma, Alessandro Nail et Max Grömping, *The Year in Elections, 2015*, Sydney, Université de Sydney, février 2016, www.electoralintegrityproject.com.
- Conclusion : Un changement électoral mal géré peut causer des malentendus et des effets imprévus pendant les élections ultérieures.

2.0 Le bon et non le plus rapidement

- Assertion : Il est plus important de faire le bon choix que le temps nécessaire pour mener à bien le processus.
- Le gouvernement actuel a déclaré que le système électoral fédéral doit être modifié avant les prochaines élections pour qu'il puisse remplir une promesse électorale.
 - Observation : C'est la pire raison qui soit pour prendre une décision relativement à la fonction la plus fondamentale d'un gouvernement, c'est-à-dire représenter l'électorat.
- Il est manifestement difficile de prendre des décisions touchant un grand nombre d'intervenants et c'est une décision difficile à prendre à la hâte.
 - Les tentatives de bousculer le processus, quelle qu'en soit la raison, donnent aux opposants de bons motifs de mettre en doute la raison de l'urgence et entachent donc le résultat, ce qui crée un échec de l'assertion préconisant « processus plutôt que le résultat ».

2.1 Le bon et non le plus rapidement

- Justification d'un rythme modéré :
 - Un autre cycle électoral selon le système actuel ne causera pas de dommages irréparables à la démocratie canadienne. Elle a démontré à quel point il était solide pendant plusieurs cycles.
 - Tel que mentionné dans la section 1, le risque d'entacher le résultat est élevé et il faut l'éviter.
 - Un processus précipité désillusionnera encore plus les électeurs et nuira à l'atteinte d'un aspect souhaitable du résultat : la participation accrue des électeurs.
 - Une décision en plusieurs étapes pourrait être plus logique et nécessitera du temps.
 - Question à prendre en compte : Une approche progressive (voir 4.3 Notes sur la recommandation D. Introduction progressive).

3.0 Le Parlement n'est pas le principal décideur

- Assertion : Le Parlement est trop investi dans la politique partisane pour faciliter le processus décisionnel en vue d'atteindre un résultat impartial.
- Conclusion : Il faut un processus décisionnel solide auquel le Parlement prend part, mais sans le diriger, directement ou indirectement, sauf pour l'autoriser, l'entreprendre et le mettre au point.
 - L'actuel exercice de consultation est trop futile pour être jugé comme le cœur de ce processus et il ne décrit pas les mesures menant à la prise d'une décision claire.
 - Il est entendu que le Parlement a nécessairement un rôle direct à jouer dans l'adoption des modifications des lois afin de permettre la mise en œuvre d'un nouveau mode de scrutin.

4.0 Recommandations

	Mesures à prendre en compte	1	2	3
A. *	Convoquer une assemblée des électeurs afin d'étudier et de recommander une seule solution à l'actuel système électoral, sous la direction d'un comité du Sénat chargé de l'administration et de la production de rapports.	√	√	√
B.	Constituer un comité multipartite chargé de définir les « règles d'engagement » des partis ainsi que les règles de conduite à l'assemblée et à son intention.	√	√	
C.	Exiger que les principaux partis politiques fassent état de leur prise de position sur les résultats qu'ils préfèrent tôt dans le processus.	√		√
D. *	Inclure dans le mandat de l'assemblée une exigence portant sur l'examen des solutions de la mise en œuvre progressive d'un changement, si cela est autorisé.	√	√	
E.	Essayer de publier la recommandation à temps pour qu'elle puisse devenir un enjeu aux prochaines élections, mais ne pas obliger l'assemblée à le faire.	√	√	√
* √	Un astérisque indique des notes explicatives à venir. Un crochet indique une correspondance avec les inquiétudes indiquées à la page 2.			

4.1 Notes sur la recommandation A. Assemblée

- Le recours à une assemblée d'électeurs (l'assemblée) répond à un grand nombre d'inquiétudes soulevées dans les trois sections précédentes.
- Son mandat principal consistera à examiner les modes de scrutin et à en recommander un seul à proposer comme solution de rechange au système actuel. Par ailleurs, cela permettra de veiller à ce que la question posée soit claire et bien informée.
- Recommandations sur sa constitution et ses règles :
 - L'adhésion est ouverte à tous les Canadiens et Canadiennes ayant le droit de vote aux prochaines élections, sauf les exclusions suivantes :
 - Un membre d'un parti politique actuellement ou au cours des 10 dernières années ou une personne qui a fait des dons non négligeables toute sa vie durant, sous forme de travail ou d'argent, à un parti politique
 - Les universitaires et autres professionnels dont les tâches ou les domaines d'études comprennent le système politique
 - Les députés des assemblées législatives fédérales et provinciales actuelles et antérieures
 - Tous les lobbyistes inscrits et tous les employés et entrepreneurs d'organismes de lobbying
 - Les membres de l'assemblée seront des bénévoles choisis au hasard selon des critères établis par Élections Canada et Statistique Canada comme étant représentatifs du Canada dans son ensemble. Des honoraires pourraient leur être versés.

4.2 Notes sur la recommandation A. Assemblée

- Les bénévoles devront respecter un ensemble de normes en matière de connaissances et de capacités afin que leur candidature soit prise en considération.
 - Question à prendre en compte : Cette disposition est sans doute élitiste mais, puisque la nature du travail deviendra technique, certaines aptitudes doivent être présentes pour qu'ils puissent apporter une contribution significative.
- En vertu d'une modification de la ou des lois applicables, le fait d'aborder ou de quelle que façon que ce soit d'essayer d'influencer un membre de l'assemblée constituera une infraction. Toutes les communications devront être publiques, imputables et destinées à l'assemblée dans son ensemble.
- L'assemblée rendra compte à un comité spécial du Sénat dont le mandat consistera uniquement à apporter un soutien administratif et à permettre l'accès au personnel et aux services gouvernementaux et législatifs. Le comité sera peu nombreux et sa composition se limitera à des sénateurs sans affiliation à un parti.
 - Il pourrait avoir pour tâche de rédiger des mesures législatives habilitantes.

4.3 Notes sur la recommandation D. Introduction progressive

- Question à prendre en compte : Toute modification à grande échelle comporte des risques inhérents. Il pourrait être souhaitable d'instaurer un changement de système électoral pendant plusieurs cycles électoraux.
 - Pour tout système où il y a des députés non rattachés à une circonscription, réduire le nombre de députés aux premières élections en vertu du nouveau système. Accroître ce nombre pendant les cycles suivants. Cela permettra d'étudier la meilleure façon dont ces nouveaux élus peuvent participer sans créer un grand nombre au départ, car leur fonction, au tout début, sera mal comprise dans la pratique, et cela permettra de se familiariser avec cette démarche.
 - Envisager d'offrir aux provinces la possibilité d'être les premières à adopter le nouveau système. Cette mesure a pour fonction de restreindre le nombre initial tel que susmentionné et offre la possibilité de faire une étude comparative avant d'adopter cette solution dans l'ensemble du pays.
 - Dans le cadre du mandat permanent de l'assemblée ou d'une nouvelle fonction à Élections Canada, on pourrait effectuer une étude non partisane sur l'effet des derniers changements apportés au système électoral et formuler des recommandations pour le cycle suivant. De cette manière, il pourrait être possible de trouver l'équilibre optimal d'un nouveau système pendant plusieurs cycles tout en créant le moins de bouleversements qui soient d'un cycle à l'autre.