

La cybernétique dans la gouvernance et la démocratie au Canada

**Présentation à l'intention du Comité spécial sur la réforme électorale
William A. « Bill » Johnston
Le 4 octobre 2016**

Sommaire

À mon humble avis, notre besoin urgent actuel quant à la réforme de nos institutions démocratiques n'est pas vraiment motivé ni par un besoin urgent de rendre le système gouvernemental et politique plus démocratique (même si, clairement, il favorise à présent l'élection et l'activité d'un gouvernement démocratique modérément autoritaire et pas particulièrement démocratique), ni par un besoin urgent quant à une réforme électorale (même si une réforme électorale est un élément nécessaire de cette réforme institutionnelle). Ce besoin est vraiment dicté par la nécessité de définir un système électoral et un système parlementaire qui puissent fonctionner de façon plus productive en vue de résoudre les problèmes apparemment insolubles auxquels le Canada est confronté en ce moment, et ce d'une manière reflétant un consensus démocratique des électeurs canadiens.

La cybernétique est l'étude de la rétroaction dans les systèmes, tel le régulateur du moteur d'un tracteur de ferme qui ajuste sa puissance à la charge variable supportée par le tracteur, ou le régulateur de vitesse d'une automobile qui ajuste sa puissance pour s'adapter à l'état variable des routes, aux côtes, etc.

La question fondamentale de la cybernétique dans la gouvernance au Canada est la sensibilité excessive ou l'hypersensibilité du lien entre les grands résultats relatifs aux partisans et les changements, même minimes, dans le soutien relatif des électeurs. On décrira deux situations dans l'histoire du Canada dans lesquelles on a dû éliminer des questions importantes d'un contexte partisan, et on passera en revue les données probantes, essentiellement l'étude de Samara Canada, « Tragedy in the Commons » (la tragédie des biens communs). Cette présentation sera conclue par des recommandations pour la réforme électorale, ce qui réduira cette hypersensibilité.

Généralités

La perspective de cette présentation est qu'il y a un gros problème dans la gouvernance du Canada, notamment dans le système électoral canadien, un problème dont sont conscients les politiciens et autres depuis avant la Confédération, mais sur lequel les politiciens n'ont pas clairement mis le doigt. Ce problème est l'incapacité d'un Parlement extrêmement partisan à gérer des questions complexes et potentiellement controversées.

C'est là un problème qui prendra de plus en plus d'importance, car les gouvernements de toutes les allégeances doivent s'occuper de questions de plus en plus difficiles dans un monde de plus en plus complexe. Un examen adulte et ouvert à propos de la manière de gérer, par exemple, les changements climatiques et l'économie, qui s'appuierait sur des données probantes, s'impose de toute urgence. Un examen semblable des enjeux liés aussi bien à la justice sociale qu'à la justice pénale est absolument nécessaire. La sécurité dans un monde où la violence est perpétrée par des acteurs non étatiques plutôt qu'étatiques nous met au défi. Dans chacun de ces domaines, cet examen doit aller au-delà de la portée de la plateforme de n'importe quel parti politique.

Une brève discussion au sujet de la cybernétique

Afin de pouvoir traiter de la question de la réforme électorale, il semble utile de créer une perspective ou un prisme à travers lequel nous pouvons envisager et évaluer des solutions de rechange. Selon mon jugement, on peut trouver une perspective utile dans l'étude de la cybernétique.

La cybernétique est la science des systèmes de communication et de contrôle dans les systèmes, tant les machines que les êtres vivants.

Bien que peu de personnes réfléchissent consciemment à la cybernétique, ses principes les plus fondamentaux sont généralement compris.

Le but du système de régulateur de vitesse est d'ajuster la puissance du moteur pour maintenir la vitesse choisie. Lorsque par exemple, dans une côte, l'automobile commence à perdre de la vitesse, un système de régulateur de vitesse qui fonctionne correctement augmente la puissance afin de maintenir la vitesse choisie. Après avoir franchi le sommet de la côte, le système de régulateur de vitesse, alors que l'automobile commence à reprendre de la vitesse, réduit la puissance pour maintenir l'automobile à la vitesse choisie.

Si une deuxième automobile dont le régulateur de vitesse est réglé sur 100 kilomètres l'heure (km/h) montait une côte et que la vitesse chutait à 95 km/h et que le système de régulateur de vitesse augmentait la puissance de telle sorte que l'automobile accélère à 150 km/h, nous n'aurions aucun mal à conclure que le système de régulateur de vitesse était défectueux. De la même manière, si une automobile dont le régulateur de vitesse est réglé sur 100 kilomètres l'heure (km/h) descendait une pente douce et qu'elle accélérât à 105 km/h, et que le système de régulateur de vitesse diminuait la puissance de telle sorte que la vitesse chute à

75 km/h, nous n'aurions aucun mal à conclure que le système de régulateur de vitesse était défectueux.

Le vote est un mécanisme de communication et de contrôle, et il peut être analysé plus ou moins de la même façon que le système de régulateur de vitesse dans une automobile.

La cybernétique du processus électoral comme le conçoivent les partis politiques

Le système électoral dans une démocratie est un système destiné à ajuster le nombre de sièges au Parlement lorsque les préférences des électeurs changent. Dans un système électoral cybernétique fonctionnant correctement, on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que, si le soutien d'un parti politique change, le changement dans le nombre de sièges gagnés par ce parti devrait au moins correspondre approximativement au changement relatif à son soutien. Si un parti perd 10 pour cent de son soutien, nous pourrions raisonnablement nous attendre à ce qu'il perde environ 10 pour cent des sièges tenus. Si un parti gagne 10 pour cent de soutien supplémentaire des suffrages exprimés, nous pourrions raisonnablement nous attendre à ce qu'il gagne environ 10 pour cent de sièges de plus.

Nous pourrions nous attendre à ces résultats, mais nous pourrions avoir tort. Avec notre système électoral actuel, le scrutin uninominal majoritaire à un tour, même si un parti reçoit un peu moins de 40 pour cent des suffrages exprimés, il peut toujours gagner environ 60 pour cent des sièges à la Chambre des communes. Ce phénomène est bien connu et bien compris, et personne ne le remet en cause.

Cependant, d'un point de vue cybernétique, le régulateur de vitesse des élections est certainement aussi défectueux que celui de la deuxième automobile décrite ci-dessus. C'est profondément antidémocratique, mais ce n'est pas tout.

La cybernétique du processus parlementaire comme le conçoivent les partis politiques

Si un parti gagne 55 pour cent des sièges à la Chambre des communes, cela est effectivement proche d'une dictature élue, dans le sens où la volonté de ce parti peut être imposée à l'ensemble de la Chambre. Si un autre parti a gagné la majorité des 45 pour cent restants des sièges, il serait en mesure de critiquer et de se plaindre, mais pas beaucoup plus. Ce phénomène est bien connu et bien compris, et personne ne le remet en cause. Cependant, d'un point de vue cybernétique, le régulateur de vitesse contrôlant le pouvoir à la Chambre, le processus parlementaire, est également aussi défectueux que celui de la deuxième automobile.

La cybernétique du système de gouvernance au Canada comme le conçoivent les partis politiques

Ainsi, un changement relativement petit dans le soutien populaire à un parti politique entraîne généralement un changement beaucoup plus important dans le nombre de sièges gagnés par le parti, en faisant fréquemment passer ce parti de l'impuissance de l'opposition au pouvoir écrasant d'un gouvernement majoritaire. Par conséquent, nous ne devrions pas nous étonner que les politiciens travaillent de manière constante et de toutes leurs forces pour assurer et maintenir cette marge de soutien. Ils agissent de la sorte non pas parce que les politiciens sont de mauvaises personnes – en effet, ils ne le sont pas –, mais parce que le système tel qu'il existe nécessite qu'ils agissent de la sorte.

En cybernétique, les systèmes qui répondent plus que ce qui est approprié peuvent être décrits comme étant « sensibles », voire « ultrasensibles ». Lorsque deux systèmes « ultrasensibles » fonctionnent de concert comme notre système électoral et notre système parlementaire le font, le système global résultant pourrait être décrit comme étant « hypersensible ». Le système de gouvernance au Canada, la combinaison de son système électoral et de son système parlementaire, est « hypersensible », à un point tel que sa capacité de réalisation dans des situations difficiles est sérieusement compromise.

Ce système de gouvernance au Canada doit être abordé dans des termes cybernétiques, et il se peut que tous ne conviennent pas aisément aux perceptions traditionnelles des sciences politiques, mais la cybernétique est une perspective instructive. Ce système de gouvernance au Canada doit être décrit comme étant « hypersensible » à un point tel que sa capacité de réalisation dans des situations difficiles est sérieusement comprise; cette hypothèse, dans l'esprit d'une « prise de décisions fondée sur des données probantes », est remise en question de façon rigoureuse.

Le système de gouvernance au Canada est-il « hypersensible » à un point tel que sa capacité de réalisation dans des situations difficiles est sérieusement compromise?

L'expérience accumulée tend fortement à montrer que cette hypothèse est vraie, et depuis longtemps. En effet, l'histoire nous donne au moins deux exemples

précis de problèmes très difficiles qui peuvent aider à illuminer notre discussion actuelle.

Un exemple historique d'un problème – avant la Confédération

Le chef conservateur John A. MacDonald et son collègue québécois, George-Étienne Cartier, ont été confrontés à la situation d'une Chambre indécise avant la Confédération qui ne pouvait gérer efficacement des affaires liées aux Provinces unies du Haut-Canada et du Bas-Canada, hormis le danger posé par les États-Unis militant avec de plus en plus d'ardeur alors que la guerre de Sécession touchait à sa fin. La solution de MacDonald était de diriger un gouvernement de coalition avec Cartier et le libéral George Brown en vue de confectionner une fédération canadienne.

Le gouvernement de collaboration a pu réussir, d'abord, parce qu'il a pu obtenir les meilleures idées auprès des membres de chacun des partis politiques, et ensuite, parce qu'il n'a pas eu à faire face à la partisanerie intense et continue du moment, lorsque chaque parti politique manœuvrait pour conserver le soutien électoral de ses sympathisants. Par conséquent, la coalition a été en mesure de négocier des compromis complexes sur les sujets de désaccord. Le programme ainsi obtenu, qui visait une confédération plus vaste, était un test de confiance à l'égard de la coalition (un test que celle-ci a réussi), mais il ne s'agissait pas d'un test de confiance, que ce soit pour le Parti libéral ou le Parti conservateur. Par ailleurs, aucun parti n'aurait probablement pu réussir ledit test si le programme mis en avant avait été proposé en tant que proposition de l'un ou l'autre parti seul. En bref, alors que le modèle agressif de Parlement, qui avait été la norme, avait porté ses fruits dans la société relativement monolithique soit du Haut-Canada, soit du Bas-Canada, il n'a pas pu réussir dans le contexte social plus diversifié des Provinces unies.

Lors de la constitution de la Confédération, le système de partis traditionnel s'est réaffirmé, une affaire sur laquelle nous reviendrons par la suite.

Un exemple historique d'un problème – après la Confédération

Il y a un siècle, le Premier ministre Robert Borden a jugé primordiale l'importance de la nécessité d'augmenter la force des Forces armées canadiennes afin de mettre un terme à la Grande Guerre, et il a considéré que la conscription était nécessaire à cette fin. En convoquant une élection générale en 1917, il fit campagne, non pas en tant que chef du Parti conservateur comme il l'avait été, mais en tant que chef d'un groupe œuvrant en collaboration, désigné sous le nom de Parti unioniste. Le Parti unioniste se composait d'un mélange de Conservateurs et de Libéraux, mais ce n'était pas une coalition de ces partis. Le Parti unioniste a reçu près de 60 pour cent du vote populaire, soit le plus haut pourcentage jamais reçu par un parti lors d'une élection générale au Canada, ce qui a donné à Borden le soutien dont il avait besoin pour gérer la conscription.

Une fois encore, alors que le modèle agressif de Parlement, qui avait été la norme pendant la première moitié de siècle de la Confédération, avait porté ses fruits, il n'a pas pu réussir lorsqu'il a dû faire face à la question plus controversée de la conscription. Le Parti unioniste s'est affaibli après la résolution de la question de la conscription, et le système de partis traditionnel s'est réaffirmé une fois de plus au cours du cycle électoral suivant.

En bref, notre histoire nous donne non seulement deux illustrations d'un modèle de collaboration pour notre avenir, mais elle illustre également les faiblesses de ce modèle – sa non-durabilité dans le cadre du système électoral actuel.

Données probantes plus récentes au sujet de la gouvernance au Canada

Des données probantes plus récentes sont fournies dans l'excellente étude intitulée « Tragedy in the Commons » (la tragédie des biens communs), réalisée par Alyson Loat et Michael Macmillan de Samara Canada (publiée par Random House Canada), qui ont interrogé 80 membres du Parlement qui prenaient leur retraite ou battus aux élections. Lors de leurs entrevues de sortie, Alison Loat et Michael MacMillan ont découvert qu'« à part deux anciens membres du Parlement du NPD, personne ne recommandait une réforme électorale ou une représentation proportionnelle » (page 219). Toutefois, Loat et MacMillan écrivent également : « Outre leurs discussions relatives à des changements au Parlement, les députés étaient désireux de discuter de changements à apporter à l'entité qui, selon eux, causait les véritables problèmes à Ottawa : leurs propres partis politiques. Les députés voulaient voir le centre du pouvoir repasser du leadership du parti politique aux députés eux-mêmes. » Ils citent le député Keith Martin, devenu libéral avec la réforme : « La tragédie des biens communs est que le bien public est sacrifié sur l'autel de gains politiques à court terme. »

Ces députés sortants décrivaient à peu près le même dilemme auquel MacDonald, Cartier et Brown ont été confrontés il y a environ un siècle et demi, sauf que nous n'avons pas reconnu la solution que ces individus ont dû adopter, ni les raisons pour lesquelles leurs solutions n'étaient que temporaires. Il s'agit du même dilemme que votre comité et vous devez résoudre maintenant si vous souhaitez contribuer à la gouvernance au Canada.

Une analyse contemporaine de la prise de décisions

Il existe également un solide fondement philosophique et logique pour les descriptions de ces députés. David Weinberger, Ph. D., du Berkman Centre for Internet and Society de l'Université Harvard, a écrit dans son livre, « Too Big to Know », que la quantité croissante de données auxquelles nous avons accès a réduit nos connaissances, plutôt que de les augmenter, avec la certitude et l'affirmation selon lesquelles dans une salle remplie de personnes intelligentes, la personne la plus intelligente est en fait la salle elle-même. Il entendait par là qu'une salle pleine de personnes intelligentes, travaillant en collaboration, pouvait obtenir un résultat plus intelligent que n'importe quel individu ou groupe dans la salle.

Ce dont le Canada a besoin, c'est que la Chambre des communes soit, selon les termes de Monsieur Weinberger, une salle « intelligente », plus intelligente en ce qui concerne l'intérêt national que ce qu'elle n'est pour l'instant, et plus intelligente que le modèle agressif historique de Westminster.

Transition vers des biens communs plus intelligents

Dans leur livre intitulé « Tragedy in the Commons » (la tragédie des biens communs), Alison Loat et Michael Macmillan citent (page 223) le journaliste distingué Andrew Coyne, qui a déclaré : « De quelle façon pouvons-nous réformer la politique? La réponse est que nous ne pouvons pas. Il y a très peu de changements institutionnels qui pourraient être bénéfiques, et quels qu'ils soient, ils n'auraient aucune chance d'être adoptés. Nous n'allons pas changer la politique avant d'avoir changé la culture..... Et nous n'allons pas changer la culture. » Lost et MacMillan poursuivent en écrivant : « Nous espérons que Coyne a tort. » Moi aussi je l'espère.

Si la culture politique du Canada est stimulée par la cybernétique hypersensible du système de gouvernance du Canada, elle ne peut être modifiée qu'en changeant la cybernétique de ce système. Comme un moteur principal de la cybernétique de la gouvernance est la cybernétique du processus électoral, le changement dans la culture politique du Canada doit commencer par un changement dans le processus électoral. L'atmosphère de collaboration de 1864-1867 et de 1917-1921 s'est évaporée à mesure que les menaces existentielles auxquelles le Canada avait été confronté étaient passées, car la cybernétique de la gouvernance n'avait pas été changée.

De quelle manière la cybernétique du processus électoral peut-elle être atténuée à un niveau plus approprié? Avant tout, le processus électoral doit être conçu de telle sorte que le résultat électoral reflète de façon plus exacte l'intention des électeurs. Si quarante pour cent des électeurs choisissent un parti, alors ce parti doit obtenir environ quarante pour cent des sièges, et pas cinquante à soixante pour cent ni vingt à trente pour cent. Seul un système de représentation proportionnelle peut donner un tel résultat. Le système électoral uninominal majoritaire à un tour actuel ne donne clairement pas un tel résultat, et il est peu probable qu'un scrutin préférentiel donne un résultat beaucoup plus représentatif que le résultat de ce système, ni un résultat beaucoup moins sensible.

Conclusion n° 1 : Seul un système de représentation proportionnelle peut réduire l'hypersensibilité du système de gouvernance au Canada à un niveau approprié.

Il est important de faire la distinction entre des élections où les candidats sont stratifiés selon leur parti politique et celles où ce n'est pas le cas.

Dans les élections nationales et la plupart des élections provinciales, la majorité des candidats sont assimilés à un parti politique. Par conséquent, les électeurs peuvent raisonnablement présumer que chaque candidat adhère, au moins d'une manière générale, aux valeurs, aux buts, ainsi qu'à la plateforme de leur parti. On ne voit pas clairement dans quelle mesure un électeur, lorsqu'il va voter, soutient le candidat sur la base du mérite propre de ce candidat, et dans quelle mesure il soutient le parti du candidat et considère ce candidat simplement comme élément de substitution à ce parti. Dans certaines compétences, les électeurs se voient accorder un double bulletin de vote, sur lequel l'électeur peut choisir séparément un candidat et un parti. Ce mécanisme sépare clairement le choix du candidat et le choix du parti, mais il permet à l'électeur d'échapper à la conséquence de son choix, par exemple en choisissant un candidat connu comme étant économe et un parti connu pour favoriser les dépenses, ou vice-versa.

Conclusion n° 2 : Lorsque les candidats sont désignés par un parti, un bulletin de vote à choix unique signale les intentions d'un électeur de façon plus exacte qu'un double bulletin.

D'un autre côté, lorsque les candidats ne sont pas stratifiés en fonction du parti, comme dans la plupart des élections municipales, un système de scrutin préférentiel sera privilégié, tout particulièrement lorsque plusieurs candidats s'affrontent dans chaque circonscription électorale (quartier, etc.). Il semble inapproprié, voire antidémocratique, que des candidats puissent remporter une élection avec moins de trente pour cent de suffrages exprimés.

Conclusion n° 3 : Les circonscriptions électorales où les candidats ne sont pas assimilés à leur parti doivent être encouragées à utiliser des systèmes de suffrage préférentiel.

Étant donné que les électeurs canadiens ont voté pour une véritable majorité à peine six fois sur les quarante-deux élections depuis la Confédération, nous ne devons pas nous étonner si les gouvernements majoritaires se font rares à l'avenir. Nous soulignons que le parti élisant le plus grand nombre de membres au cours de cinq élections parmi celles-ci n'a reçu qu'entre cinquante et cinquante-cinq pour cent des suffrages exprimés. En 1917, le groupe unioniste du Premier ministre Borden (constitué à la fois de conservateurs et de libéraux) a reçu moins de soixante pour cent du total des suffrages exprimés.

La Constitution canadienne fait silence complet en ce qui concerne les partis politiques. La confiance, par exemple, n'est pas associée à un parti, et ne l'a jamais été – elle a été et est toujours associée au Ministère (le Cabinet). Tandis que le Ministère va demeurer et doit demeurer le centre de la prise de décisions et des responsabilités, c'est la Chambre des Communes et ses comités qui doivent devenir de plus en plus le centre des discussions et des débats de fond, plutôt que les groupes d'un parti quelconque, y compris le parti du gouvernement de l'époque.

Conclusion n° 4 : Le Comité doit envisager des mécanismes pour l'élaboration de cabinets multipartites ou pluripartites.

Quelques réflexions pour clôturer

1. Il est possible d'analyser et de décrire la cybernétique aussi bien de plusieurs systèmes de rechange pour la représentation proportionnelle que celle de plusieurs autres enjeux qu'un tel changement électoral soulèverait, mais ce n'est pas le cas dans la limite de trois mille mots de cette présentation (que j'ai déjà dépassée de près de quatorze pour cent). Même les règles en matière de présentation créent leur propre cybernétique. Je suis impatient de pouvoir élaborer et présenter une analyse plus complète.

2. Je suis convaincu que la réforme de nos institutions démocratiques est non seulement souhaitable, mais également nécessaire, mais je ne trouve pas que la tâche de votre comité soit enviable. Comme l'a souligné Machiavel dans l'ouvrage « Le Prince » il y a cinq siècles : « On doit remarquer qu'en effet il n'y a point d'entreprise plus difficile à conduire, plus incertaine quant au succès, et plus dangereuse que celle d'introduire de nouvelles institutions. Celui qui s'y engage a pour ennemis tous ceux qui profitaient des institutions anciennes, et il ne trouve que de tièdes défenseurs dans ceux pour qui les nouvelles seraient utiles. Cette tiédeur, au reste, leur vient de deux causes : la première est la peur qu'ils ont de leurs adversaires, lesquels ont en leur faveur les lois existantes; la seconde est l'incrédulité commune à tous les hommes, qui ne veulent croire à la bonté des choses nouvelles que lorsqu'ils en ont été bien convaincus par l'expérience. »

3. Les meilleures décisions dont le Canada a besoin dépendront d'évaluations plus objectives des situations que celles que nous avons trop souvent vues dans le passé. À titre de comparaison, nous n'aurions certainement pas observé les grands progrès dans le domaine de la science qui ont été réalisés si la science n'avait pas été explorée avec plus d'objectivité que la politique dans le domaine de la politique. Cependant, comme l'a indiqué Thomas Kuhn dans son livre en 1962, qui s'intitulait « The Structure of Scientific Revolutions », même les réflexions des scientifiques eux-mêmes ne sont pas toujours totalement dénuées de préjugés. Il a établi que les scientifiques, à maintes reprises, ont réalisé l'impossible dans la définition de prolongations du poids intellectuel en dépréciation afin de soutenir les théories existantes, jusqu'à ce que ces théories s'effondrent en faveur d'une nouvelle hypothèse qui expliquait mieux les éléments de preuve.

4. De la même manière, nous ne devrions pas nous étonner du fait que les politiciens et scientifiques politiques en activité vont faire des efforts considérables pour défendre le paradigme politique et le système électoral actuels jusqu'à ce que l'on propose un nouveau paradigme expliquant mieux le passé et le présent et faisant référence à un meilleur paradigme et un meilleur système électoral. Nous avons besoin d'un nouveau paradigme pour la réforme politique, et peut-être qu'une analyse cybernétique constituera un élément clé de ce paradigme. La prudence de Machiavel est toujours pertinente, mais les conséquences potentielles d'une non-réalisation font en sorte que vos efforts en valent encore plus la peine.