

**Une question de valeurs :
la représentation dans le système canadien de gouvernance actuel
Rapport final**

Rapport final préparé pour la Commission du droit du Canada

**Keith Archer
Professeur
Department of Political Science
University of Calgary**

Août 2003

Le présent document a été préparé pour le compte de la Commission du droit du Canada, sous le titre « A Question of Values: Representation in Canada's Contemporary System of Governance». Les points de vue exprimés reflètent uniquement ceux des auteurs et pas nécessairement ceux de la Commission.

Une question de valeurs : la représentation dans le système canadien de gouvernance actuel

Rapport final

Keith Archer
Department of Political Science
University of Calgary

Table des matières

Résumé

1.0 Introduction

2.0 Autres conceptions de la représentation démocratique

2.1 Représentation libérale classique

2.1.1 Éléments de la représentation

2.2 Démocratie pluraliste

2.2.1 Libre concurrence entre les groupes

2.3 Démocratie consociationnelle

2.3.1 Adaptation au niveau de l'élite dans les sociétés segmentées

2.4 Représentation néo-corporatiste

2.4.1 Négociation formelle et conflit entre les classes

2.5 Représentation des groupes marginaux

2.5.1 Femmes, minorités et autres groupes sous-représentés

3.0 Concevoir des systèmes électoraux

3.1 Les règles pour calculer le total des suffrages exprimés

3.1.1 Calculer la fonction du bien-être social

3.2 Éléments d'un système électoral

3.2.1 Expression des préférences : la simplicité par opposition à la complexité

3.2.2 La division en circonscriptions : l'unicité par opposition à la multiplicité

3.2.3 Règle de décision : la pluralité par opposition à la majorité

3.3 Exemples de systèmes électoraux et de leurs effets

3.3.1 Système uninominal majoritaire à un tour

3.3.2 Système majoritaire

3.3.3 Représentation proportionnelle

3.3.4 Vote unique transférable

3.3.5 Système électoral mixte

4.0 Caractère représentatif du Parlement et des partis

4.1 Au Canada, qui est élu au Parlement?

- 4.1.1 Caractéristiques démographiques
- 4.1.2 Le soutien partisan

4.2 Les partis politiques comme instruments de représentation

- 4.2.1 Démocratie et efforts à l'intérieur des partis en vue de la représentation des groupes « marginalisés »
- 4.2.2 Désignation des candidats
- 4.2.3 Choix des chefs de parti

5.0 Attitudes envers la représentation

5.1 Le cynisme politique

5.2 Attitudes envers les partis politiques

5.3 Attitudes envers la représentation électorale

5.4 Attitudes envers la représentation des « groupes marginalisés »

6.0 Les meilleures pratiques de la représentation

6.1 Les personnes par opposition aux groupes, comme unités de représentation

6.2 Choisir entre les systèmes électoraux

7.0 Recommandations

Une question de valeurs :

la représentation dans le système canadien de gouvernance actuel Rapport final

Résumé

Un intérêt croissant pour le caractère de la représentation s'est manifesté récemment au Canada. On peut le voir dans l'attention récente portée par les chercheurs aux effets du système électoral, dont l'intérêt d'organismes comme Élections Canada pour le déclin de la participation électorale, les commentaires publics et médiatiques accrus sur l'accroissement des groupes à but politique au Canada et par la création de commissions spéciales dans un certain nombre de provinces, pour étudier une réforme du système électoral. La question à la base de ces diverses enquêtes est de savoir si, au Canada, l'actuel système de gouvernance démocratique offre des possibilités suffisantes et adéquates pour une représentation efficace des intérêts des citoyens. Une question connexe porte sur le fait de savoir si les institutions politiques du Canada créent des ouvertures ou des obstacles à la représentation politique.

Le présent document examine le caractère évolutif de la représentation au Canada. Il commence par une discussion du caractère pluridimensionnel du concept de représentation et il identifie trois attributs distincts, la représentation formaliste, la représentation descriptive (représenter) et la représentation active (agir au nom de). Une évaluation de la qualité de la représentation dans tout système politique dépendra de la qualité de la représentation choisie pour l'enquête. Ce qui est perçu comme une représentation efficace en utilisant un attribut du concept peut être perçu comme inefficace en regard d'un autre attribut. Il peut donc être difficile d'arriver à une évaluation finale de l'efficacité d'un système de représentation

Un examen de la représentation dans une perspective théorique mène à plusieurs constatations. Tout d'abord, il existe deux principes clés, d'une importance capitale pour le développement d'une démocratie représentative, y compris le

principe de l'égalité politique et le principe d'élections périodiques concurrentielles. Ensuite, on a proposé diverses théories sur la représentation pour décrire la façon dont fonctionnait la démocratie représentative, y compris la démocratie pluraliste, la démocratie consociationnelle et la démocratie néo-corporatiste. Ces théories contiennent des hypothèses variables au sujet du caractère de la société, du gouvernement et des « organisations intermédiaires », comme les partis politiques et les groupes d'intérêt, qui lient les citoyens à leur gouvernement. La partie portant sur les fondements théoriques comporte aussi une discussion d'études récentes faisant valoir l'opinion que les fondements de la démocratie représentative devraient porter attention aux groupes d'intérêt, ainsi qu'aux intérêts individuels.

En plus d'être d'un caractère pluridimensionnel, il faudrait voir le système de représentation démocratique comme faisant partie des diverses institutions du gouvernement. Cela comprend les trois branches du gouvernement (exécutive, législative et judiciaire), le pouvoir exécutif formel et politique, les deux ordres de gouvernement dans les systèmes fédéraux et d'autres institutions quasi-officielles comme les partis politiques et les groupes d'intérêt, dont chacun exerce certaines fonctions représentatives. On fait valoir que ces institutions ont évolué en rapport à des circonstances historiques particulières et évoluent dans un ensemble complexe de relations.

L'analyse met l'accent sur le caractère représentatif des législatures élues et sur le rôle joué par le système électoral pour traduire les suffrages exprimés en sièges dans les assemblées législatives. Les systèmes électoraux ne sont pas neutres, mais servent au contraire à traduire différentes valeurs. Nous passons en revue les principaux systèmes électoraux et les valeurs sous-jacentes.

On étudie la mesure dans laquelle le système électoral du Canada assure une représentation descriptive d'un certain nombre d'intérêts (par exemple, des intérêts socio-économiques, le sexe, l'origine ethnique) dans une perspective historique et contemporaine. Il semble que, pendant le premier siècle de la confédération, la

législature élue assurait une représentation plus importante des personnes ayant un statut socio-économique plus élevé et une représentation plus faible des groupes comme les femmes, les minorités ethniques et les peuples autochtones que celle que l'on attendrait, compte tenu de l'importance de ces groupes dans l'ensemble de l'électorat. Au cours des dernières 35 années de la confédération, il y a eu une augmentation marquée de la proportion des femmes, des minorités ethniques et des minorités visibles élues au Parlement, bien que les proportions soient encore inférieures au pourcentage de la population de chaque groupe. La Chambre des communes compte toujours un nombre disproportionné de personnes ayant un statut socio-économique élevé et continue toujours d'avoir peu de députés provenant du patrimoine autochtone.

Les attitudes des Canadiennes et des Canadiens à l'égard du fonctionnement de la représentation démocratique et d'une variété de réformes possibles sont passées en revue, en référence à une étude datant du début des années 90, effectuée pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, et par des questions de suivi posées dans le contexte de l'Étude sur l'élection canadienne de 2000. Les données montrent que les Canadiennes et les Canadiens affichent des niveaux relativement élevés de cynisme au sujet de la politique et ont souvent peu d'estime pour les dirigeants politiques. Cependant, les données montrent aussi que les Canadiennes et les Canadiens font preuve d'un niveau relativement élevé de satisfaction globale à l'égard du fonctionnement de la représentation démocratique au Canada. Cette combinaison d'attitudes donne à penser que les Canadiennes et les Canadiens semblent capables de faire une distinction entre leurs attitudes envers les représentants élus et les évaluations élargies du fonctionnement du système politique dans son ensemble. Malgré leur satisfaction à l'égard du système de représentation démocratique, les Canadiennes et les Canadiens semblent fort désireux de considérer diverses réformes du système de gouvernement.

Choisir parmi les institutions politiques, cela veut dire choisir parmi différentes valeurs. Choisir les valeurs qui devraient se traduire dans un ensemble d'institutions politiques est une question au sujet de laquelle on peut être en désaccord et on l'est souvent. Un certain nombre de recommandations sont proposées, qui peuvent aider à évaluer diverses propositions de réforme, dont celles-ci.

1. Reconnaître que le processus de représentation est dynamique et permanent. Toute personne ou tout groupe a de multiples points d'accès au système de représentation et un désavantage dans l'un peut être compensé par un avantage dans un autre.
2. En envisageant des modifications à un élément du système de représentation, tenir compte de l'effet de la modification sur d'autres éléments. Évaluer les coûts et les avantages dans l'ensemble du système de représentation.
3. Examiner si les valeurs intégrées dans une modification proposée sont compatibles avec les valeurs sous-jacentes au système de représentation. – l'égalité des personnes et des élections libres et transparentes.
4. En évaluant des demandes de traitement représentatif spécial de groupes particuliers, tenir compte des qualités qui distinguent ce groupe d'autres groupes dans la société canadienne. Examiner également si les modifications proposées avantagent le groupe identifié par rapport à d'autres groupes et personnes.
5. En envisageant des modifications du système de représentation, évaluer les divers moyens par lesquels peut se réaliser le résultat souhaité.

6. Examiner si une modification proposée est avant tout d'ordre administratif ou de fond. Une modification administrative est une modification qui a lieu dans le contexte des dispositions institutionnelles actuelles, alors qu'une modification de fond cherche à changer les dispositions institutionnelles. Par exemple, on pourrait vouloir accroître la participation des jeunes aux élections. Une modification administrative pourrait comporter un effort ciblé pour inscrire les jeunes électeurs. Une modification de fond pourrait inclure d'établir des contingents de jeunes candidats pour chaque parti. En général, compte tenu de l'interconnexion entre les institutions politiques, il faudrait accorder la préférence aux modifications d'ordre administratif.

7. Le système de représentation devrait être aussi transparent que possible et pratique, pour que tous les citoyens expriment leur droit de s'associer librement, de voter et de contester des élections.