
Le Canada d'aujourd'hui : audit de la démocratie

par William Cross

*Depuis quelque temps, les « déficit » et « malaise » démocratiques du Canada ont fait couler beaucoup d'encre. L'insatisfaction des Canadiens face aux pratiques et aux institutions démocratiques du pays est manifeste. Qui plus est, des phénomènes récents, tels les pressions de la mondialisation et les nouveaux modes de communication entraînent de nouveaux défis pour la démocratie canadienne. Afin d'examiner ces questions, le Centre for Canadian Studies de l'Université Mount Allison a lancé une importante recherche intitulée *Le Canada d'aujourd'hui : audit de la démocratie*, dans laquelle d'éminents politologues mèneront la première grande étude de la démocratie canadienne au XXI^e siècle. Le présent article traite de l'étude.*

Les années 1990 ont débuté par de fortes manifestations de l'insatisfaction des Canadiens face aux processus et institutions politiques, lors du *Forum des citoyens sur l'avenir du Canada*. Le paragraphe suivant, tiré du rapport final du *Forum*, résume bien les sentiments éprouvés par un grand nombre de Canadiens :

Un des messages dominants, c'est que les participants ont perdu confiance à la fois dans le régime et dans leurs dirigeants politiques. Ils ne pensent pas que leurs élus, surtout au fédéral, gouvernent selon la volonté du peuple ni que les citoyens aient actuellement les moyens de remédier à cela¹.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis en arrivait à la même conclusion, dans son *Rapport final*, publié en 1991 : « de nombreux Canadiens et Canadiennes mettent en doute la représentativité de leurs institutions politiques. Celles-ci ne tiendraient pas suffisamment compte, selon eux, de leurs points de vue et de

leurs intérêts »². Des sondages ont révélé qu'à l'aube du nouveau siècle, beaucoup de Canadiens croient leurs politiciens et institutions politiques inaccessibles et insensibles; leur insatisfaction face au rendement du Parlement et aux partis politiques est grandissante³. Conséquemment, la participation électorale a considérablement chuté aux dernières élections, atteignant un minimum record en 2001. En outre, comme l'ont prouvé les manifestations rassemblant des milliers de personnes à Québec, un grand nombre de Canadiens croient que les décisions politiques sont secrètes, élitistes et prises sans égard aux besoins des citoyens.

Depuis 10 ans, l'électorat canadien a également tourné le dos à une forme de compétition électorale en place dans la politique fédérale depuis plus d'un siècle. Aux élections de 1993, la présence du Parti progressiste-conservateur au pouvoir à la Chambre des communes a été réduite à deux sièges, alors que deux nouveaux partis, le Bloc québécois et le Parti réformiste, remportaient un succès remarquable. Beaucoup affirmèrent que ces résultats symbolisaient plus qu'un simple désaveu du parti au pouvoir : ils étaient en fait le fruit de l'insatisfaction des électeurs face à la démocratie canadienne⁴. Cette incertitude demeure : il ne semble pas exister de solution de rechange crédible et unique au gouvernement libéral.

William Cross est directeur du Centre for Canadian Studies de l'Université Mount Allison, au Nouveau-Brunswick.

Cependant, en dépit de ces conclusions, il ne faut pas croire que tout soit perdu pour la démocratie canadienne. Le Canada fait toujours envie à de nombreux pays. Les Canadiens, relativement riches et pacifiques, tiennent régulièrement des élections à l'occasion desquelles des millions de personnes exercent leur droit de vote. Ces élections entraînent la nomination d'un gouvernement, dont la légitimité n'est pas contestée. Le Canada occupe toujours l'une des premières places de l'Indice de développement humain de l'ONU; des dizaines de milliers de personnes des quatre coins du globe demandent, chaque année, à venir vivre parmi nous. Partout au monde, des démocraties en voie de développement prennent exemple sur le Canada pour établir de nouvelles pratiques et institutions démocratiques.

Pour tout cela, il est temps d'étudier l'état de la démocratie au Canada et d'évaluer ses bons et mauvais aspects, les possibilités de réforme et les façons de l'améliorer, d'où l'idée d'un « audit de la démocratie »⁵.

Évidemment, on associe souvent le terme « audit » au monde de la comptabilité et des finances. Les comptables, à l'aide de techniques établies et acceptées, vérifient la conformité des méthodes de gestion d'une entreprise à des principes financiers fondamentaux. Un audit de la démocratie va au-delà de ces simples objectifs. Il faut débiter par une définition de la notion d'« audit organisationnel », qui est, selon *l'Encyclopedia of Banking and Finance*, un « examen systématique des activités d'une organisation en vue d'en évaluer le rendement, de découvrir des possibilités de changement et d'élaborer des recommandations d'amélioration »⁶. *L'Oxford English Dictionary* consigne un vieux sens du mot : écouter, entendre. Ensemble, ces deux acceptions jettent la base de la définition de base du terme « audit » tel qu'il sera utilisé dans le cadre du projet *Le Canada d'aujourd'hui : audit de la démocratie*. Par conséquent, le projet vise à étudier la dynamique de la démocratie canadienne, à tâter le pouls des citoyens quant à son fonctionnement, à évaluer ses forces et ses faiblesses, à considérer les aspects à améliorer et à jauger d'éventuelles réformes.

Les points de repère sont essentiels à l'évaluation des pratiques et institutions étudiées dans un audit de la démocratie. Le sens du mot « démocratie » doit évidemment être étudié en profondeur. Sa définition ne fait pas l'unanimité, et nous ne tenterons pas d'en établir une. Notre but n'est pas non plus d'élaborer un modèle théorique applicable partout dans le monde. Nous nous intéressons plutôt aux points de repère pertinents au Canada à l'aube du XXI^e siècle. Leur choix a été guidé par les questions soulevées dans les ouvrages traitant de la démocratie canadienne et par les soucis relevés dans les sondages et par des personnalités publiques. Nous nous sommes finalement arrêtés à trois points de repère : participation du public, inclusivité, sensibilité. Nous croyons qu'une définition contemporaine de la notion de « démocratie canadienne » doit tenir compte des institutions publiques et des

pratiques décisionnelles définies par la participation du public, que cette participation doit englober tous les Canadiens, et que le gouvernement doit prendre en considération les opinions de la population. Certes, cette liste de points de repère n'est pas exhaustive et d'autres aspects revêtent une importance cruciale. L'étude sera néanmoins centrée sur ces trois points, qui sont, à notre avis, particulièrement pertinents au débat actuel sur l'état de la démocratie au Canada⁷.

Avec ces principes de base, notre but n'est pas d'imposer un carcan pour toutes les évaluations qui, ensemble, constitueront l'audit. L'approche que nous préconisons accorde plutôt une grande latitude à chaque « auditeur ». Bien que la participation du public, l'inclusivité et la sensibilité demeurent les points de référence centraux, il peut, à sa guise, ajouter des critères qu'il considère particulièrement importants selon l'aspect qu'il étudie. Cela diffère d'un audit comptable et de l'étude suédoise, pour laquelle les auditeurs ont établi une liste d'une douzaine d'aspects à évaluer pour chaque section. Nous avons rejeté cette orientation pour plusieurs raisons : d'abord, l'étude doit compter un nombre restreint d'auditeurs afin que l'application des critères demeure uniforme. Ensuite, l'établissement d'une liste de critères au début du projet en influencerait fortement les résultats, puisque le choix des critères est grandement subjectif. Il y a donc fort à parier que d'autres organisateurs compileraient des listes différentes. Cependant, nous avons surtout rejeté cette méthode pour éviter que les opinions normatives du comité organisateur ne faussent les résultats.

En fin de compte, nous avons convenu d'une approche qui nous permet de sortir, dans une certaine mesure, du cadre rigide de la vérification traditionnelle. Notre équipe, plutôt grande, compte plus de 15 membres. Chacun d'entre eux étudiera et évaluera un aspect donné de la démocratie canadienne.

Bien qu'ils aient tous accepté de fonder leur étude sur les trois repères centraux, ils peuvent en établir d'autres qu'ils jugent importants. Ils considéreront d'autres valeurs, comme la tradition canadienne de médiation, qui peuvent étayer l'affaiblissement des notions actuelles de démocratie populaire.

En bref, nous avons demandé à nos auditeurs de comparer le champ démocratique qu'ils étudient aux normes et attentes actuelles du public en matière de démocratie. Il n'y aura pas d'uniformité pendant toute la durée de l'étude, mais cela

accroîtra la valeur du projet. La démocratie étant un concept intrinsèquement normatif, le recours à un ensemble restreint de critères et à une petite équipe pendant toute la durée de l'étude ne permettrait de capter ni la profondeur, ni l'ampleur du débat sur les pratiques démocratiques, ni la solidité conférée par la participation au projet d'une quinzaine de politologues des quatre coins du pays.

Travaillant individuellement avec une liberté considérable, les auditeurs font partie d'une équipe, qui se réunira fréquemment afin de considérer les problèmes qui définissent et façonnent le projet. Ce faisant, nous profiterons des connaissances de chaque membre (ce que le monde universitaire ne fait que trop rarement) et pourrons assurer la cohérence de l'ensemble du projet.

Nous évaluerons beaucoup de problèmes actuels de la démocratie canadienne. Nous ne comptons pas avoir le dernier mot; nous espérons plutôt encourager d'autres politologues à suivre nos pas.

Le choix des sujets est un autre aspect important. Dès le début, nous avons convenu de couvrir beaucoup de terrain en peu de temps. La réalisation du projet s'étendra sur trois ans : c'est peu par rapport aux études suédoise et britannique. Nous avons également décidé que chaque question serait étudiée en profondeur dans un manuscrit sous forme de livre. Ces considérations limitent évidemment la portée de l'audit et exigent un tri difficile entre les questions qui seront abordées et celles qui ne le seront pas. Ce choix est guidé par les points de repère préalables. La participation du public, l'inclusivité et la sensibilité semblent être des points particulièrement pertinents à l'étude des institutions publiques et des pratiques électorales. En considérant les arguments soulevés depuis dix ans par certains des plus ardents critiques de la démocratie canadienne et les résultats des sondages, il appert qu'une grande partie des problèmes tiennent au processus décisionnel. Qui prend ces décisions? Dans quelle mesure le Canadien moyen peut-il les influencer? Qui établit l'ordre du jour? Par conséquent, nous centrerons l'étude sur les institutions de l'État, les pratiques électorales et les nouveaux phénomènes qui influenceront éventuellement sur la prise de décision publique au Canada. Il est possible, et légitime, d'affirmer que le projet devrait traiter des questions d'économie et de justice sociale, et comporter un examen solide des droits et libertés individuels. Notre étude n'est pas exhaustive : la démocratie canadienne constitue une force dynamique impossible à cerner de façon instantanée.

L'audit de la démocratie canadienne comprend l'examen de plusieurs instances décisionnelles : assemblées législatives, tribunaux, cabinets et gouvernements. L'étude se concentre sur le niveau fédéral, mais nous savons que beaucoup de Canadiens traitent surtout avec les gouvernements provinciaux et les administrations locales; où ce le sera approprié, nous consacrerons une partie de notre travail à ces paliers. La structure de nos systèmes gouvernemental et électoral est également importante dans le contexte de la démocratie; l'audit comportera donc des études consacrées au fédéralisme et au système électoral. En outre, la participation des citoyens aux élections et à l'élaboration des politiques constitue un aspect clé du projet; nous examinerons donc divers groupes d'intérêts, mouvements sociaux et partis politiques. Le désir et la capacité des Canadiens de participer de façon significative à la vie publique seront aussi évalués. Enfin, le projet traitera de deux nouveaux défis importants qui se posent aux pratiques de la démocratie : la mondialisation et les nouvelles technologies de communication.

Le projet n'abordera pas la condition de groupes particuliers. Plutôt que d'isoler les Autochtones, les femmes ou les nouveaux citoyens, l'audit les mêlera à l'ensemble de la population. Ainsi, les examens des tribunaux, du fédéralisme, des gouvernements et du système électoral aborderont tous des questions liées à la situation des Autochtones au Canada, mais dans un contexte général plutôt qu'isolé.

Au terme du projet, nous prévoyons produire dix volumes traitant chacun d'un aspect particulier de la démocratie canadienne. Un volume final fera le bilan et expliquera les approches et résultats des divers volumes⁸. Tout en voulant éclairer le fonctionnement de divers aspects de la démocratie canadienne et considérer des possibilités de réforme, notre but premier n'est pas d'évaluer l'état de notre démocratie. Nous voulons plutôt lancer un débat permanent sur la forme que devraient prendre les institutions et pratiques démocratiques du Canada à l'aube du nouveau siècle.

Notes

1. *Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada : Rapport à la population et au gouvernement du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991, 188 p.
2. Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Rapport final de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis*, vol. 2 : Pour une démocratie électorale renouvelée, Ottawa, Approvisionnement et services Canada, 1991, 360 p.
3. Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter l'ouvrage suivant : R. Kenneth Carty, William Cross et Lisa Young, *Rebuilding Canadian Party Politics*, Vancouver, UBC Press, 2000, 265 p.

-
4. Consulter : Alan Cairns, « An Election to be Remembered: Canada 1993 », *Analyse de politiques*, vol. 3, 1994; et F. Leslie Seidle, « The Angry Citizenry: Examining Representation and Responsiveness in Government », *Options politiques*, vol. 15, n° 6, 1994.
 5. Le concept d'« audit de la démocratie » provient de projets semblables réalisés en Suède et au Royaume-Uni. Pour de plus amples renseignements sur ces projets, veuillez consulter : Michele Micheletti, « The Democratic Audit of Sweden », *Viewpoint Sweden*, n° 18, 1998; et David Beetham, « The Idea of Democratic Audit in Comparative Perspective », *Parliamentary Affairs*, vol. 52, n° 4, 1999.
 6. Glenn Munn, F.L. Garcia et Charles Woelfel, *Encyclopedia of Banking and Finance*, 9^e éd., Rolling Meadows, Bankers Publishing Company, 1991, 1097 p.
 7. Cette approche est conforme à la définition du concept de démocratie trouvée dans l'ouvrage classique de Robert Dahl, *Polyarchy* (New Haven, Yale University Press, 1971).
 8. Membres de l'équipe : Darin Barney, Université d'Ottawa; André Blais, Université de Montréal; David Cameron, Université de Toronto; R. Kenneth Carty, Université de la Colombie-Britannique; John Courtney, Université de la Saskatchewan; William Cross, Université Mount Allison; David Docherty, Université Wilfrid-Laurier; Elisabeth Gidengil, Université McGill; Ian Greene, Université York; Richard Nadeau, Université de Montréal; Neil Nevitte, Université de Toronto; Richard Sigurdson, Université du Nouveau-Brunswick; Jennifer Smith, Université Dalhousie; Janice Gross Stein, Université de Toronto; Frank Strain, Université Mount Allison; Michael Tucker, Université Mount Allison; Graham White, Université de Toronto; Lisa Young, Université de Calgary.