CI – 037M
C.P. – P.L. 39
Nouveau mode
de scrutin

L'INFORMATION, CONDITION ESSENTIELLE À L'ÉTABLISSEMENT D'UN NOUVEAU MODE DE SCRUTIN

INSTITUT DU NOUVEAU MONDE
Organisation indépendante et non partisane ayant pour ambition d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique et œuvrant principalement au Québec.

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA :
COMMISSION DES INSTITUTIONS
Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*

4 février 2020

INM INSTITUT DU NOUVEAU MONDE

inm.qc.ca

Crédits

Rédaction
Julie Caron-Malenfant / directrice générale
Francis Huot / chargé de projet, publications et contenus

Soutien à la rédaction
Michel Cossette / président du conseil d'administration
Malorie Flon / directrice du développement
Marc Tremblay-Faulkner / analyste-rédacteur

À propos de l'INM

L'INM est une organisation indépendante et non partisane qui a pour ambition d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique.

L'action de l'INM a pour effet d'encourager la participation citoyenne et de contribuer au développement des compétences civiques, au renforcement du lien social et à la valorisation des institutions démocratiques.

L'équipe de l'INM est animée par la conviction que la participation citoyenne renforce la démocratie.

Pour nous joindre

5605, avenue de Gaspé, bur. 404
Montréal (Québec) H2T 2A4

Téléphone : 1 877 934-5999
Télécopieur : 514 934-6330
Courriel : inm@inm.qc.ca
www.inm.qc.ca

Pour citer ce document
INM. « L'information, condition essentielle à l'établissement d'un nouveau mode de scrutin : mémoire déposé dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin* ». Montréal, 4 février 2020.

Le masculin est utilisé à titre épicène.

Table des matières

Introduction **4**

Une réforme nécessaire pour renforcer la confiance envers les institutions démocratiques **5**

État des lieux de la participation électorale au Québec 5

Des éléments de proportionnalité pour contrer le décrochage électoral 7

Une réforme demandée par la population 7

Une réforme qui doit être comprise par toute la population **9**

L'information, un préalable essentiel à toute réforme 9

Les causes des échecs des projets de réforme du mode de scrutin au Canada 9

L'information et le dialogue, des conditions de succès de la réforme 11

Les risques 13

Recommandations de l'INM **15**

Annexe 1 / Sept principes directeurs du Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique **16**

Annexe 2 / Les huit règles de l'art de la participation publique de l'INM **17**

Introduction

L'INM a pour mission d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique. L'INM appuie l'implantation d'un nouveau mode de scrutin qui inclut des éléments de proportionnalité. Il s'agit d'une réponse attendue depuis longtemps à un besoin exprimé de façon récurrente par la population. Cette mesure peut avoir des effets bénéfiques sur la participation électorale et sur la confiance de la population envers les institutions démocratiques. Cette réforme, réclamée depuis longtemps, ne doit pas échouer.

Le présent mémoire se fonde sur les constats suivants :

1. la littérature scientifique démontre l'effet positif que pourrait avoir la réforme du mode de scrutin sur la participation électorale et sur la confiance envers les institutions démocratiques ;
2. le projet de réforme du mode de scrutin jouit d'une forte adhésion dans la population, au sein de la société civile et parmi les élus siégeant à l'Assemblée nationale du Québec ;
3. la consultation populaire par référendum proposée dans le présent projet de loi permettra de confirmer l'adhésion dans la population et offrira aux Québécois une opportunité de s'exprimer sur cette question importante ;
4. le processus préalable à la consultation par référendum doit toutefois respecter les règles de l'art de la participation publique, notamment en rendant disponible une information rigoureuse et accessible pour la population, et en communiquant adéquatement sur les tenants et aboutissants du nouveau mode de scrutin proposé pour assurer que la population québécoise puisse se prononcer sur le sujet de manière informée.

Une réforme nécessaire pour renforcer la confiance envers les institutions démocratiques

Une réforme du mode de scrutin qui inclut des éléments de proportionnalité apparaît comme l'une des solutions à privilégier pour contrer le décrochage électoral, observable, notamment chez les jeunes, depuis les années 1980. De nombreuses études démontrent que les citoyennes et les citoyens croient que les modes de scrutin qui incluent des éléments de proportionnalité représentent mieux le choix des électrices et électeurs.

État des lieux de la participation électorale au Québec

En 2018, seuls 20 pays — dont le Canada — ont été qualifiés de « démocraties complètes » dans le *Democracy Index*, publié par The Economist Intelligence Unit. Cette bonne nouvelle en cache toutefois une autre, moins bonne : la démocratie ne peut être tenue pour acquise.

À preuve, 13 % de la population canadienne estime qu'elle est sans importance, et 10 % va jusqu'à dire qu'un gouvernement autoritaire, dans certaines circonstances, est préférable à un gouvernement démocratique. Ces chiffres, tirés d'une étude pancanadienne du Centre pour le dialogue de l'Université Simon Fraser[1], sont préoccupants. Ils rappellent, à l'instar du déclin du taux de participation aux élections, la fragilité de notre démocratie et l'urgence d'agir pour la revaloriser.

Ces données font écho à l'important déclin de la participation électorale qui touche le Québec, tous paliers confondus, depuis les années 1980[2]. En 2008, à peine 57 % de l'électorat québécois s'est prévalu de son droit de vote, et le taux de participation aux élections a franchi la barre des 80 % à seulement une reprise depuis les années 1980.

[1] Sondage réalisé pour le compte du Centre pour le dialogue de l'Université Simon Fraser par la firme Advanis du 5 au 15 juillet 2019 auprès de 3523 Canadiennes et Canadiens âgés de 18 ans et plus. Les résultats ont été pondérés en fonction de l'âge, du sexe, de la province ou du territoire afin de rendre l'échantillon représentatif de l'ensemble de la population étudiée. Pour l'analyse complète du sondage, voir : Savas, Daniel, et Shauna Sylvester. « La démocratie canadienne répond-elle aux attentes des citoyens ? » Dans *L'état du Québec 2020*, sous la direction de Francis Huot, p. 212-225. Montréal : Del Busso, 2019.
[2] Pour les résultats complets, voir : Élections Québec. « Élections générales au Québec, 1867 - 2014 ». Québec, 2014. https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/tableau_synthese_1867_2014.pdf.

Le décrochage électoral des jeunes : un enjeu préoccupant

Le déclin du taux de participation des jeunes est un enjeu particulièrement préoccupant pour l'INM. Tant au fédéral qu'au provincial, la tendance pointe vers une baisse de la participation électorale chez l'électorat âgé de 35 ans et moins depuis les années 1980. Dans un texte publié dans *L'état du Québec 2019*[3], le titulaire de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval, François Gélineau, impute d'ailleurs aux jeunes le déclin de la participation électorale. D'une génération à l'autre, les données montrent que les nouveaux électeurs votent de moins en moins.

En 2008, le taux de participation aux élections provinciales a atteint un creux historique de 36 % pour les 18-24 ans, et de 42 % pour les 25-34 ans. Depuis, le taux de participation électorale de la population a augmenté, mais systématiquement, les jeunes de 18 à 34 ans exercent moins leur droit de vote que les autres groupes d'âge de la population[4]. Lors des élections provinciales du 1er octobre 2018, le taux de participation de l'électorat âgé de moins de 35 ans était de 53 %, 16 points de pourcentage de moins que pour l'électorat de plus de 35 ans[5].

Un sondage Léger[6] mené pour le compte de l'INM en juin 2018 permet de mieux comprendre le comportement électoral des jeunes de 18 à 35 ans. En voici quelques constats, qui nous permettent de mieux cerner la relation qu'entretiennent les jeunes avec la politique :

- les jeunes ne sont pas désengagés de la chose publique, mais privilégient une implication en dehors des partis politiques ;
- 38 % des répondants ont l'impression que leur vote ne changera rien ;
- seulement 53 % se sentent interpellés par les débats sociaux et politiques au Québec ;
- 48 % pensent que tous les partis se ressemblent ;
- seulement 25 % ont confiance dans les politiciens.

---

[3] Gélineau, François. « Les hauts et les bas de la participation électorale ». Dans *L'état du Québec 2019*, sous la direction de Francis Huot et Sophie Seguin-Lamarche, p. 17-23. Montréal : Del Busso, 2018.

[4] Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval, « Tableau A3.1 – Taux de participation par groupe d'âge », Nouvelle étude sur la participation électorale à l'élection du 7 avril 2014, 2014.

[5] Élections Québec, Communiqué de presse du 12 décembre 2019 annonçant la publication d'une note de recherche une note de recherche publiée par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval.

[6] Sondage Web réalisé pour le compte de l'INM par la firme Léger du 6 au 12 juin 2018 auprès de 1508 Québécoises et Québécois âgés de 18 ans ou plus et pouvant s'exprimer en français ou en anglais. Les résultats ont été pondérés en fonction du sexe, de la région, de la langue, de l'âge, du niveau de scolarité et de la présence d'enfant(s) dans le ménage, selon les données de Statistique Canada. Pour l'analyse du sondage, voir : INM. « Le décrochage électoral des jeunes : signe d'un désintérêt politique ? » Dans *L'état du Québec 2019*, sous la direction de Francis Huot et Sophie Seguin-Lamarche, p. 24. Montréal : Del Busso, 2018. Pour en savoir plus sur les raisons du décrochage électoral des jeunes, voir : Baril, Geneviève. *La diminution de la participation électorale des jeunes Québécois: une recherche exploratoire de l'Institut du Nouveau Monde*. Québec : Directeur général des élections du Québec, 2014. https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6438.pdf ; INM. « Participation électorale des millénariaux : problématique, constats, leviers ». Montréal : INM, 2018. http://www.ledevoir.com/documents/pdf/07-05-rapport_millenariaux_INM.pdf.

Des éléments de proportionnalité pour contrer le décrochage électoral

Un nouveau mode de scrutin qui inclut des éléments de proportionnalité pourrait avoir un effet positif sur la participation électorale. Non seulement sur celle des jeunes, mais sur celle de tout l'électorat. Dans l'état actuel des choses, 44 % des Canadiennes et des Canadiens estiment que leur vote n'affecte pas vraiment la manière dont le gouvernement dirige le pays[7], tandis que 19 % de la jeunesse québécoise estime que la mise en place d'un scrutin proportionnel ou semi-proportionnel serait de nature à favoriser une plus grande participation électorale[8].

Cette perception que le vote ne « compte » pas a notamment été confirmée dans une recherche sur la diminution de la participation électorale des jeunes menée 2012 par l'INM pour le compte du Directeur général des élections du Québec[9]. 84 % des participantes et participants croyaient qu'un mode de scrutin introduisant des éléments de proportionnalité serait susceptible d'augmenter le vote des jeunes, et estimaient que le mode de scrutin en vigueur enlevait parfois au vote sa valeur, notamment pour les personnes qui votent pour des candidats issus de tiers partis.

Une réforme demandée par la population

Le projet de réforme électorale jouit d'un fort appui dans la population. De nombreux sondages d'opinion menés dans les dernières années démontrent une forte adhésion de la population à l'intégration d'éléments de proportionnalité au mode de scrutin.

De 2012 à 2014, l'INM a mené une vaste démarche délibérative sur la démocratie et la participation citoyenne soutenue financièrement par le Directeur général des élections du Québec, le Secrétariat aux institutions démocratiques et à la participation citoyenne et le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales. Plusieurs centaines de Québécoises et Québécois y ont pris part. Les résultats de la démarche ont en outre permis d'identifier la réforme du mode de scrutin et l'inclusion d'éléments de

---

[7] Sondage réalisé pour le compte du Centre pour le dialogue de l'Université Simon Fraser par la firme Advanis du 5 au 15 juillet 2019 auprès de 3523 Canadiens âgés de 18 ans et plus. Les résultats ont été pondérés en fonction de l'âge, du sexe, de la province ou du territoire afin de rendre l'échantillon représentatif de l'ensemble de la population étudiée. Pour l'analyse complète du sondage, voir : Savas, Daniel, et Shauna Sylvester. « La démocratie canadienne répond-elle aux attentes des citoyens ? » Dans *L'état du Québec 2020*, sous la direction de Francis Huot, p. 212-225. Montréal : Del Busso, 2019.

[8] Sondage Web réalisé pour le compte de l'INM par la firme Léger du 6 au 12 juin 2018 auprès de 1508 Québécois âgés de 18 ans ou plus et pouvant s'exprimer en français ou en anglais. Les résultats ont été pondérés en fonction du sexe, de la région, de la langue, de l'âge, du niveau de scolarité et de la présence d'enfant(s) dans le ménage, selon les données de Statistique Canada. Pour l'analyse du sondage, voir : INM. « Le décrochage électoral des jeunes : signe d'un désintérêt politique ? » Dans *L'état du Québec 2019*, sous la direction de Francis Huot et Sophie Seguin-Lamarche, p. 24. Montréal : Del Busso, 2018.

[9] Baril, Geneviève. *La diminution de la participation électorale des jeunes Québécois: une recherche exploratoire de l'Institut du Nouveau Monde*. Québec : Directeur général des élections du Québec, 2012. https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6438.pdf.

proportionnalité comme chantier visant à renforcer la démocratie pour que « chaque vote compte »[10].

Plus récemment, l'INM a de nouveau pu constater l'appétit de la population québécoise pour une réforme du mode de scrutin dans le cadre du projet « CONSTITUONS! », une démarche inédite d'assemblée constituante formée de 42 citoyennes et citoyens sélectionnés aléatoirement. À l'issue d'une consultation de la population québécoise à laquelle près de 2500 personnes ont participé, l'assemblée constituante a jugé essentiel d'inclure dans son projet de constitution un article disant que « le mode de scrutin pour l'élection à la Présidence et des membres de l'Assemblée nationale doit respecter le principe de proportionnalité »[11].

Encore plus récemment, lors de l'École d'été 2019 de l'INM, les jeunes ont exprimé le souhait de voir nos institutions démocratiques être plus représentatives et plus transparentes, malgré les nombreux rendez-vous manqués des dernières années pour la réforme du mode de scrutin[12].

[10] Pour en savoir plus, voir : INM. *Nous sommes démocratie : plaidoyer pour la participation citoyenne*. Montréal : INM, 2014. https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6438.pdf.
[11] INM. « CONSTITUONS! » Institut du Nouveau Monde, 5 septembre 2018. https://inm.qc.ca/constituons/.
[12] Voir : Caron-Malenfant, Julie. « Les jeunes nous parlent, écoutons-les! » *Le Devoir*. 26 août 2019.

Une réforme qui doit être comprise par toute la population

Pour susciter l'adhésion de la population du Québec au nouveau mode de scrutin proposé dans le projet de loi n° 39, l'INM estime que le gouvernement a le devoir de mettre en place un cadre neutre et objectif. Ce cadre doit permettre d'expliquer le nouveau mode de scrutin, en plus d'informer l'ensemble de la population de la réforme électorale proposée et des effets que sa mise en place pourraient engendrer. La démocratie ne peut faire l'économie de la pédagogie sur cette question.

L'information, un préalable essentiel à toute réforme

L'information est à la base de tout débat de société éclairé. Pour assurer l'adhésion de la population et le succès de la réforme du mode de scrutin, les Québécoises et les Québécois doivent être en mesure de participer activement à cet important débat en comprenant bien les tenants et aboutissants du nouveau mode de scrutin proposé. Au cours des 20 dernières années, de nombreuses tentatives de réforme électorale ont échoué au Canada. Plusieurs raisons peuvent être évoquées : l'incompréhension des choix soumis à consultation, l'incertitude liée aux effets qu'auraient les réformes proposées sur la démocratie de leur province, l'indifférence d'une grande partie de l'électorat...

Nous sommes convaincus qu'il n'y a pas de sujets trop complexes pour la population. Encore faut-il qu'une information accessible et complète soit disponible pour permettre aux citoyennes et aux citoyens de s'en saisir. Et qu'il soit possible d'en débattre dans un cadre propice à l'expression des points de vue.

Les causes des échecs des projets de réforme du mode de scrutin au Canada

Le Québec n'est pas la première province canadienne à entreprendre des démarches pour réformer son mode de scrutin. Depuis le début des années 2000, la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard ont également, à différents moments, tenté de le faire. Leurs tentatives de réforme électorale ont toutefois toutes échoué[13]. Au fédéral, le gouvernement a également promis, au cours de la campagne

[13] Pour en savoir plus sur les tentatives de réforme du mode de scrutin dans les provinces canadiennes, voir notamment : Milner, Henry. « Vers la réforme du mode de scrutin en Colombie-Britannique et au Québec? » Dans *L'état du Québec 2019*, sous la direction de Francis Huot et Sophie Seguin-Lamarche, p. 55-60. Montréal : Del Busso, 2018 ; Milner, Henry. « Le point sur la réforme électorale dans les provinces canadiennes : Où se situe le Québec ? » *Enjeux publics/Policy Matters*, vol. 5, no 9 (2004) : p. 1-40.

électorale de 2015, de réformer le mode de scrutin, sans toutefois réaliser sa promesse. Le projet a été abandonné avant la mi-mandat de ce gouvernement pourtant élu sur la base de la promesse de réaliser cette réforme tant attendue. L'échec n'est pas une option pour le projet de loi n° 39.

Au Québec et au Nouveau-Brunswick, l'option a été rejetée par leur gouvernement avant même que la population n'ait été consultée sur la question. Dans ces deux provinces, les partis au pouvoir ont finalement décidé de ne pas réformer le mode de scrutin.

La situation est toutefois différente en Colombie-Britannique, en Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard. Dans ces trois provinces, les projets de réformes électorales ont échoué à la suite de processus de consultation.

En Colombie-Britannique, la population a rejeté à trois reprises (en 2005, 2009 et 2018) la réforme du mode de scrutin. En 2005, le « oui », qui a obtenu un résultat de 58 %, aurait gagné si la barre avait été à 50 % des voix plus une, et non à 60 % comme c'était le cas. La proposition soumise aux électeurs en 2005 découlait des travaux qui se sont échelonnés sur 11 mois menés par une assemblée citoyenne réunissant plus de 160 électrices et électeurs choisis aléatoirement. Malgré l'échec, l'intérêt suscité par ce référendum et le résultat serré ont poussé le gouvernement à proposer un deuxième référendum en 2009, sur la même question. Les Britanno-Colombiens ont à nouveau préféré le statu quo (61%). En 2018, 61% de la population de Colombie-Britannique a une fois de plus rejeté la nouvelle réforme qui leur était proposée. Elle avait alors le choix entre conserver le scrutin uninominal majoritaire à un tour ou adopter une part de représentation proportionnelle, selon un choix de trois modalités, également soumises au vote.

En 2017, 63 % de l'électorat ontarien a opté pour le maintien du mode de scrutin en vigueur à l'occasion d'un référendum sur cette question. Le référendum se déroulerait simultanément aux élections provinciales. La question soumise au référendum découlait, à l'instar de la Colombie-Britannique, du travail d'une assemblée citoyenne réunissant 104 personnes qui se sont penchées sur la réforme électorale sur une période de 8 mois.

La population de l'Île-du-Prince-Édouard s'est quant à elle positionnée à trois reprises sur une réforme du mode de scrutin. La première fois, en 2005, elle a voté à près de 64 % pour le statu quo. La deuxième fois, en 2016, elle a voté à 52 % en faveur du passage à une réforme proportionnelle mixte lors d'une consultation par référendum, mais le premier ministre Wade MacLauchlan a rejeté les résultats en raison d'un taux de participation d'environ 36 %, jugé trop faible (le référendum était de nature consultative et non contraignante). La troisième fois, en 2019, les citoyennes et citoyens se sont à nouveau positionnés, à l'issue d'un vote serré, en faveur du statu quo à 51 %.

De nombreuses hypothèses ont été évoquées pour expliquer le refus par la population de ces provinces de réformer le mode de scrutin :

- les tenants d'une réforme ont été divisés sur la solution de rechange à adopter ;
- la crainte du changement ;
- la complexité des bulletins de vote ;

- le nombre trop élevé d'alternatives soumises au vote ;
- la complexité générale des options présentées[14].

Les hypothèses sur ces échecs, documentées dans la littérature scientifique[15], doivent être prises en compte pour favoriser l'adhésion de la population québécoise à la proposition de nouveau mode de scrutin et pour éviter que les électrices et les électeurs votent sur la base de craintes ou d'incertitudes.

L'information et le dialogue, des conditions de succès de la réforme

Ce projet de réforme du mode de scrutin ne peut être préparé qu'à demi. Il est primordial, nous croyons, de déployer tous les efforts nécessaires pour assurer, d'une part, une large participation de la population à l'adoption de cette réforme et d'autre part, une participation informée. Nous croyons essentiel qu'un tiers neutre soit mandaté pour informer l'ensemble de la population, en amont de la période référendaire. L'effort d'information devrait se conjuguer avec des occasions de dialogue sur la question. Il ne faut pas lésiner sur les moyens d'atteindre tous les groupes de la population, et pour donner une chance raisonnable à tous les individus d'être informés adéquatement, dans un langage qu'ils comprennent.

La campagne d'information se doit d'être exemplaire, rigoureuse et s'inspirer des règles de l'art dont le gouvernement lui-même s'est doté dans son *Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique* (voir annexe 1). Les principes énoncés dans ce document sont par ailleurs largement inspirés des règles de l'art de la participation publique de l'INM (voir annexe 2), qui, elles-mêmes, sont le fruit d'une synthèse de nombreux référentiels en la matière[16]. Ces principes doivent guider les efforts d'information et d'animation d'un dialogue public en amont de la consultation par référendum.

---

[14] Voir notamment : Dion, Stéphane. « Quel mode de scrutin pour le Canada ». *L'idée fédérale*, vol. 3, no 4 (2012) : p. 1‑15.

[15] De nombreuses barrières aux réformes électorales existent, parmi lesquelles la préférence pour le statu quo, les droits acquis des partis, les traditions politiques, etc. Pour en savoir plus, voir notamment : Rahat, Gideon, et Reuven Y. Hazan. « The Barriers to Electoral System Reform: A Synthesis of Alternative Approaches ». *West European Politics,* vol. 34, nº 3 (2011) : p. 478‑494 ; Nunez, Lidia, et Kristof T.E. Jacobs. « Catalysts and barriers: Explaining electoral reform in Western Europe: CATALYSTS AND BARRIERS: EXPLAINING ELECTORAL REFORM ». *European Journal of Political Research* vol. 55, no 3 (2016) : p. 454‑473 ; Milner, Henry. « Obstacles to Electoral Reform in Canada ». *American Review of Canadian Studies* vol. 24, no 1 (1994) : p. 39‑55 ; Blais, André, dir. *To keep or to change first past the post? the politics of electoral reform*. Oxford : Oxford University Press, 2008.

[16] En s'inspirant des principes et des bonnes pratiques recensés auprès de différents organismes internationaux, l'INM établit huit « règles de l'art » ou conditions à instaurer afin d'assurer la réussite d'un exercice de participation publique. Les règles de l'art traduisent un ensemble de principes destinés à encadrer les processus de participation publique. Références : AmericaSpeaks (www.americaskeaks.org), Association internationale pour la participation du public (www.iap2.org), International Association for Impact Assessment (www.iaia.org), Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (www.sifee.org), Organisation de coopération et de développement économiques (www.ocde.org), Union européenne (www.unece.org), Institut du Nouveau Monde, avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles, Guide d'accompagnement des citoyens pour se préparer à une audience publique en environnement, 2013.

Autant dans le *Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique* que dans les règles de l'art de la participation publique de l'INM, la qualité et l'accessibilité de l'information sont présentées comme des conditions de succès. Elles nous apparaissent dans ce cas-ci, et à la lumière de la présentation faite des causes des échecs des projets de réforme électorale au Canada, d'autant plus incontournables.

Si la réforme échoue après que les meilleures conditions pour permettre une prise de décision collective éclairée aient été mises en place, ce ne doit pas être en raison des conditions entourant ce choix, mais bien parce que la population n'en veut pas. Nous avons confiance dans la capacité des citoyennes et des citoyens du Québec de faire des choix collectifs, dans la mesure où on les invite à se prononcer et qu'on leur donne les moyens de le faire de manière éclairée.

Les risques

Nous souhaitons souligner certains aspects de la présente réforme qui nous apparaissent des risques à considérer par la Commission des institutions afin de réunir les meilleures conditions possibles pour améliorer la représentativité des électrices et électeurs du Québec à l'Assemblée nationale.

Risque d'amalgame entre les élections générales et le référendum sur un nouveau mode de scrutin

Nous nous gardons de formuler des recommandations sur le moment opportun pour tenir ce référendum, mais nous reconnaissons qu'il existe un risque réel de confusion entre le choix d'un parti et celui d'une option au référendum. En revanche, la concordance des élections et du référendum est susceptible d'encourager la participation à la consultation sur le nouveau mode de scrutin[17].

Si la consultation référendaire a effectivement lieu en même temps que les élections générales, il faudra redoubler d'efforts pour mettre en place, en amont de la période référendaire, les conditions pour informer adéquatement la population dans un cadre exempt des tensions partisanes, des avantages et inconvénients des deux options soumises au vote. Ce mandat pourrait être confié à Élections Québec, un tiers neutre dont la crédibilité est établie.

Risque de négliger l'importance d'informer adéquatement la population faute de temps

Tel qu'évoqué plus haut, dans un contexte où l'on confond opinion et information, l'accès à une information neutre, claire, équilibrée, présentant sans censure ni jugement les avantages et inconvénients de chaque option disponible (le statu quo et la réforme) est crucial.

L'effort d'information doit être fait dans un souci de pédagogie, en tenant compte de différents publics et en offrant autant des outils de vulgarisation que des occasions d'approfondissement des enjeux pour celles et ceux qui désirent pousser plus loin la réflexion. La campagne d'information doit également se déployer sur le terrain, et non uniquement sur des plateformes en ligne qu'une large portion de la population risque de ne jamais fréquenter. Nous ne pouvons nous permettre d'exclure des personnes de cet important dialogue sous prétexte qu'ils ne sont pas joignables en ligne, parce qu'ils ignorent qu'un tel enjeu sera soumis au vote, en raison de la fracture numérique, pour des questions de littératie (53% de la population du Québec n'atteint pas le niveau 3 sur l'échelle de littératie[18]), pour des raisons économiques, ou pour toute autre raison. Il est de

[17] Ce cas de figure n'est pas sans rappeler l'exemple de l'Île-du-Prince-Édouard, où la légitimité des résultats d'un référendum sur la réforme du mode de scrutin a été mise en doute à cause d'un faible taux de participation à la consultation. Même si la majorité des électeurs de cette province se sont positionnés en faveur de la réforme électorale, elle n'a finalement jamais eu lieu.

[18] « Les personnes sont en mesure de comprendre des textes denses ou longs, incluant des pages de textes continus, non continus, mixtes ou multiples. Elles peuvent identifier, interpréter ou évaluer une ou plusieurs informations et réaliser des inférences correctes variées. Elles peuvent également effectuer des opérations à étapes multiples et sélectionner des données dans des énoncés contradictoires afin de trouver et de formuler les réponses. » Voir : Institut de la statistique du Québec. *Les compétences en*

la responsabilité de l'État de veiller à informer adéquatement tout le monde, sans exception, sur cet enjeu d'intérêt public.

Les échéanciers serrés ne devraient pas justifier d'agir dans la précipitation ni de tourner les coins ronds, qu'il s'agisse de la préparation du référendum, comme de la qualité du projet de loi, également pour les aspects qui ne sont pas soulevés dans notre mémoire. Le contexte dans lequel se dessine le référendum exige un travail préalable d'une très grande rigueur pour mettre en place les bases d'un choix sociétal éclairé.

Risques d'abandonner le projet de réformer le mode de scrutin

Le besoin a été démontré. Les actrices et acteurs de tous les milieux la réclament. La réforme doit aller de l'avant, mais elle ne peut se faire sans tenir compte des nombreuses contributions des parties prenantes qui se sont présentées devant la Commission des institutions pour éclairer ses travaux. Les consultations particulières et auditions publiques font partie de l'exercice démocratique et nous formulons le souhait que les recommandations des différents intervenants auditionnés fassent l'objet d'un examen attentif. Nous formulons le souhait que la présente réforme transcende les intérêts partisans et que le résultats des travaux de la Commission des institutions jette les bases de la réforme du mode de scrutin tant attendue. L'échec n'est pas une option.

littératie, en numératie et en résolution de problèmes dans des environnements technologiques: des clefs pour relever les défis du XXIe siècle : rapport québécois du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA), 2015, p. 45.

Recommandations de l'INM

Pour conclure, et à la lumière des constats énumérés plus haut, l'INM présente dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*, les recommandations suivantes :

Recommandations de l'INM

- Que le gouvernement, au regard des effets positifs que pourrait avoir le nouveau mode de scrutin sur la confiance envers les institutions démocratiques et sur le taux de participation aux élections, aille de l'avant avec la réforme électorale.
- Que le gouvernement cherche le consensus le plus large possible sur le mode de scrutin à proposer dans le cadre du référendum pour éviter un débat technique portant sur la mécanique électorale, plutôt que sur l'intention de rendre le résultat du scrutin plus représentatif de la volonté exprimée par l'électorat.
- Qu'un tiers neutre assure une campagne d'information préalable à la période référendaire adéquate afin d'assurer un débat éclairé sur la question et l'adhésion de la population au nouveau mode de scrutin proposé.
- Que les autorités responsables de la consultation par référendum et de l'implantation du nouveau mode de scrutin, le cas échéant, fassent le nécessaire pour éviter que l'enjeu de la réforme du mode de scrutin ne devienne partisan.

Annexe 1 / Sept principes directeurs du Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique

Principe 1 : L'engagement des autorités compétentes Lorsqu'une autorité compétente entreprend une démarche de participation publique, elle devrait s'engager à ce que celle-ci soit une réelle occasion pour les participants et participantes d'influencer le processus décisionnel. Une telle démarche devrait avoir lieu lorsque la décision n'a pas encore été prise; lorsqu'il est encore possible de prendre en compte des points de vue.
Principe 2 : L'engagement des participants et participantes Les participants et participantes devraient être en mesure de s'engager à respecter certaines règles qui contribuent à une démarche de participation publique respectueuse et équitable. Ils devraient s'y engager de bonne foi, avec pour objectif de faire connaître leurs opinions, leurs préoccupations, leurs attentes et leurs besoins.
Principe 3 : Le choix des mécanismes de participation publique Les mécanismes de participation publique choisis devraient être diversifiés, être adaptés au degré d'engagement recherché auprès des participants et participantes, inclure des ressources suffisantes, prévoir des délais raisonnables et être inclusifs.
Principe 4 : L'information L'autorité compétente devrait rendre facilement accessible aux participants et participantes, dans un délai raisonnable avant la démarche de participation publique, une information de qualité, adaptée à leurs besoins.
Principe 5 : La promotion La promotion de la démarche devrait être faite de manière à ce que les participants et participantes soient convoqués et informés dans les délais raisonnables avant la démarche de participation publique, et ce, en utilisant des moyens susceptibles de les atteindre et de les interpeler. Les modalités de participation devraient être claires et connues dès l'annonce de la démarche.
Principe 6 : La rétroaction Les autorités compétentes devraient formuler et communiquer aux participants et participantes une rétroaction relative à la démarche de participation publique dans des délais raisonnables.
Principe 7 : L'évaluation Les participants et participantes et les autorités compétentes devraient être en mesure d'évaluer la démarche de participation publique.

Source : Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, et Ministère du Conseil exécutif. « Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique ». Gouvernement du Québec, 2016.

Annexe 2 / Les huit règles de l'art de la participation publique de l'INM

1. Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies Un mécanisme n'est jamais bon en soi, mais dans son contexte et en fonction des objectifs poursuivis. Les objectifs visés doivent être clairement énoncés et le processus participatif doit être planifié en fonction de ces objectifs. Il faut y allouer les ressources, humaines et matérielles, nécessaires. Le temps est aussi une ressource essentielle, puisque la participation s'inscrit souvent dans la durée.
2. Indépendance Un exercice de participation publique doit être piloté par une instance crédible et indépendante. Celle-ci doit respecter des règles d'éthique connues de tous.
3. Qualité et accessibilité de l'information L'information fournie aux participants d'un exercice de participation publique doit être objective, complète, claire et pertinente. Elle doit aussi être gratuite et facilement accessible. Idéalement, des résumés doivent être offerts.
4. Accès au processus et diversité de participation À moins que le mécanisme de participation retenu ne requière un échantillonnage, toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée par le résultat d'un exercice de participation doit y avoir un accès équitable. La participation des minorités et des groupes vulnérables doit être encouragée et facilitée, de même que la diversité des points de vue.
5. Communications adéquates Le public doit être convoqué et informé dans des délais raisonnables et par des moyens susceptibles de l'atteindre et de l'interpeller. Les participants doivent recevoir toute autre information pertinente à la compréhension du processus participatif.
6. Clarté des modalités de participation Les modalités de participation doivent être adaptées aux différentes collectivités et au contexte. Elles doivent être claires et connues dès l'annonce de la démarche. Ces modalités doivent préciser les personnes qui peuvent participer, le lieu, l'horaire, la procédure d'inscription, s'il en existe une, l'ordre du jour, la documentation disponible, les modes d'expression (droits de parole, fiches de commentaires, dépôt et audition des mémoires, etc.).
7. Prise en compte de la participation dans la décision Il est impératif de gérer les attentes des participants en précisant d'emblée le degré d'engagement et l'influence qu'ils sont appelés à exercer sur la prise de décision. Les

participants doivent savoir ce que l'on attend d'eux et de quelle manière le résultat de leur participation sera pris en compte par les décideurs.
8. Transparence et suivi L'instance qui pilote la démarche de participation doit préciser dans quels délais, sous quelle forme et par quels moyens les résultats de la participation du public seront communiqués, et quels sont les moyens de reddition de comptes prévus.

Notes : En s'inspirant des principes et des bonnes pratiques recensés auprès de différents organismes internationaux, l'INM établit huit « règles de l'art » ou conditions à instaurer afin d'assurer la réussite d'un exercice de participation publique. Les règles de l'art traduisent un ensemble de principes destinés à encadrer les processus de participation publique. Références : AmericaSpeaks (www.americaskeaks.org), Association internationale pour la participation du public (www.iap2.org), International Association for Impact Assessment (www.iaia.org), Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (www.sifee.org), Organisation de coopération et de développement économiques (www.ocde.org), Union européenne (www.unece.org), Institut du Nouveau Monde, avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles, Guide d'accompagnement des citoyens pour se préparer à une audience publique en environnement, 2013.

Source : Flon, Malorie. « Les règles de l'art de la participation publique ». Dans *L'état du Québec 2013-2014*, sous la direction de Miriam Fahmy, p. 59 - 64. Montréal : Boréal, 2014.