

L'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de l'Ontario

par Jonathan Rose

Au matin du 1^{er} avril 2007, dans une salle quelconque de Queen's Park, un groupe de 10 citoyens ont voté pour la dernière fois, au terme d'une aventure remarquable qui avait commencé huit mois plus tôt. Ainsi, ils ont mis en branle un référendum provincial le premier depuis 1921 sur l'élection des politiciens provinciaux. La décision de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de l'Ontario sera soumise à tous les électeurs lors des prochaines élections provinciales, le 10 octobre. Le processus qui a mené à leur décision est extraordinaire, tant sur le plan de la participation des citoyens que de la capacité de gens ordinaires de réfléchir à des questions de politique publique complexe. Le présent article vise à résumer le travail de l'Assemblée en examinant ses trois phases et à formuler quelques observations préliminaires sur son utilité comme outil de politique publique.

A lors qu'elle est arrivée à destination en avril, c'est le 18 novembre 2004 que l'Assemblée a été lancée par le premier ministre de l'Ontario, Dalton McGuinty. Il a annoncé des plans afin qu'une assemblée de citoyens examine la question de la réforme électorale et a promis de tenir un référendum contraignant, à la recommandation de l'Assemblée. De juin à novembre 2005, un comité spécial sur la réforme électorale, formé de tous les partis, a examiné les options entourant la réforme électorale et a recommandé le mandat d'une assemblée des citoyens, y compris les critères d'évaluation de systèmes électoraux. Ces principes¹ allaient former plus tard la base du mode employé par les membres de l'Assemblée pour comprendre et analyser les différents systèmes. L'Assemblée a été créée le 27 mars 2006 et George Thomson en a été nommé président.

Jonathan Rose est professeur agrégé en sciences politiques à l'Université Queen's. Il a été directeur des programmes de formation de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de l'Ontario. Vous pouvez le joindre à jonathan.rose@queensu.ca. Toutes les publications de l'Assemblée se trouvent dans le site Web de l'Assemblée, <http://www.assembleedescitoyens.gov.on.ca>, ou à Publications Ontario, <http://www.publications.gov.on.ca>.

Le règlement en vertu duquel l'Assemblée a été créée (Règlement de l'Ontario 82/06) contenait certaines directives quant à la composition de l'Assemblée. Contrairement à l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique, la sélection des membres de l'Assemblée serait exécutée par le bureau électoral indépendant, en l'occurrence Élections Ontario. Le règlement mentionnait qu'il devait y avoir un membre de chaque district électoral et que l'Assemblée devait compter 52 femmes et 51 hommes. Il mentionnait également qu'une personne devait être autochtone inscrit. La liste des personnes ne pouvant être membres était très claire. Les députés de l'Assemblée législative de l'Ontario ou du Parlement canadien ne pouvaient être membres de l'Assemblée, tout comme les membres des administrations municipales. Afin d'assurer un niveau raisonnable de neutralité, les candidats fédéraux et provinciaux nommés et les dirigeants d'une association de circonscription ne pouvaient également être membres.

Les membres ont été choisis par Élections Ontario de mai à juillet 2006. Plus de 120 000 lettres initiales ont été envoyées à partir du Registre permanent des électeurs de l'Ontario. Le registre avait été mis à jour récemment afin que la liste soit la plus exacte possible. De ceux qui ont reçu la lettre, 7 033 ont

répondu affirmativement à la demande d'Élections Ontario d'assister à une réunion durant laquelle un membre du district électoral serait choisi. En fait, ils consentaient à être présélectionnés. De ce groupe, 1 253 ont été invités à assister à l'une des 29 réunions de sélection organisées dans la province, où un membre et deux substituts de chaque district électoral ont été choisis par tirage au sort. Les substituts n'allaient être appelés que si des membres se désistaient avant la tenue de la première réunion, en septembre. Étant donné qu'aucun membre ne s'est désisté durant les huit mois qu'a duré le projet, aucun substitut n'a été appelé. Même si le règlement contenait de bons paramètres de sélection des membres, un élément crucial manquait. Le règlement ne mentionnait pas si la cohorte d'âge serait contrôlée en plus du sexe. On a craint que, si Élections Ontario ne contrôlait pas l'âge, la composition de l'Assemblée risquait de ne pas refléter les données démographiques provinciales selon l'âge. Élections Ontario a accepté de contrôler l'âge dans sa sélection des 1 253 membres éventuels qui devaient assister aux réunions de sélection et, comme le tableau ci-dessous l'indique, la sélection finale au hasard a été très représentative des données démographiques de la province selon l'âge.

Âge	L'Assemblée des citoyens	Population de l'Ontario
18-24	11 % (11 membres)	12,29 %
25-39	22 (23 membres)	28,86 %
40-54	31 % (32 membres)	29,67 %
55-70	24 % (25 membres)	17,46 %
70+	12 % (12 membres)	11,72 %
Total	100 % (103 membres)	100 %

Les membres de l'Assemblée étaient également diversifiés sous d'autres aspects. Ils parlaient collectivement plus de 28 langues, 66 étaient nés en Ontario tandis que 11 venaient d'autres provinces, et 27 venaient de l'étranger. Au chapitre des professions et des métiers, le groupe était également très diversifié, comme l'indique le rapport final de l'Assemblée².

Principalement en raison de l'organisation d'Élections Ontario, la sélection des membres de l'Assemblée a été très harmonieuse et certaines leçons ont été tirées durant la phase de sélection. Un des faits les plus surprenants que j'ai observés était que de nombreux membres du public qui ont assisté aux réunions et qui n'ont pas été choisis ont été visiblement contrariés, ce qui confirme, je crois, la nature unique et

remarquable du projet. C'était également de bon augure quant à l'engagement des membres à l'égard du projet durant les huit mois. Ceux qui ont été choisis étaient déterminés dès le début. Même si les membres de l'Assemblée ont été choisis au hasard, plusieurs facteurs ont atténué le caractère aléatoire de la sélection. D'abord, les citoyens ont dû répondre à une demande d'examen de la réforme électorale, ce qui a pu créer une prédisposition initiale en faveur de la réforme. Il semble plausible que les personnes qui ont reçu la lettre et qui n'avaient aucun intérêt à changer le système auraient choisi de ne pas participer à l'Assemblée. Cela dit, certains membres de l'Assemblée qui s'opposaient au point de départ à la réforme ont exprimé leurs points de vue durant la phase d'apprentissage. En se fondant sur l'avant-dernier vote de l'Assemblée le 14 avril 2007, 16 des 103 membres ont voté en faveur du système actuel lorsqu'on leur a demandé « l'Ontario devrait-il garder son système électoral actuel ou adopter le système de représentation proportionnelle mixte de l'Assemblée? », ce qui révèle qu'au moins 15 p. 100 des membres ont préféré le système actuel à celui que l'Assemblée a recommandé en définitive.

Le temps consacré par les membres à l'Assemblée a été considérable. Un deuxième facteur ayant pu avoir une incidence sur le caractère aléatoire du processus était le temps demandé aux membres éventuels. On peut conclure à partir du tableau 1 ci-dessus que la cohorte d'âge de l'Assemblée reflète, en partie, le temps disponible pour participer à un projet de ce genre. Par exemple, les personnes âgées entre 55 et 70 ans ont été surreprésentées à l'Assemblée, parce qu'elles constituent le groupe le plus susceptible de consacrer de 30 à 40 heures en moyenne par mois au projet. La même logique peut expliquer pourquoi la cohorte des 25 à 39 ans était sous-représentée. Il s'agit du groupe le plus susceptible d'être à mi-carrière avec de jeunes enfants — de toute évidence, le groupe dont le temps est le plus limité. Un autre problème lié au choix aléatoire des membres grâce au Registre permanent des électeurs concerne la partialité inhérente contre les sans-abris ou les personnes qui déménagent souvent et dont les coordonnées de résidence ne sont pas à jour. Ces problèmes, bien que mineurs, doivent être pris en considération dans la sélection des membres en cas de constitution d'une autre assemblée de citoyens.

Après les réunions de sélection tenues entre le 27 mai et le 5 juillet, le président a appelé les membres pour leur demander s'ils avaient des besoins spéciaux. Les gens ont reçu un guide leur expliquant le fonctionnement de l'Assemblée et les règles concernant les dépenses, les voyages et autres, ainsi que des documents de référence, première preuve qu'ils étaient impatients d'apprendre. Ces textes comprenaient les renseignements de base sur notre système parlementaire et de partis, mais également des données plus détaillées sur les systèmes électoraux. On a offert aux membres des articles à lire afin qu'ils soient prêts à commencer le processus

d'apprentissage sur les systèmes électoraux en septembre, et bon nombre ont accepté l'offre.

Démarrer du bon pied : la phase d'apprentissage

Le règlement relatif à l'Assemblée ne contenait rien sur le temps que celle-ci aurait à consacrer à l'examen des systèmes électoraux ainsi qu'aux consultations et aux délibérations. Comme l'a mentionné le président, George Thomson, « Nous connaissons la date d'arrivée, mais nous ne connaissons pas encore la destination ». Beaucoup a été appris de l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique, qui a servi de modèle à celle de l'Ontario. En avril, avant la sélection des membres, le président, la directrice générale, Karen Cohl, et moi-même, à titre de directeur des programmes de formation, avons discuté avec les membres et le personnel de l'Assemblée de la Colombie-Britannique afin de déterminer comment le modèle ontarien pourrait tirer profit des forces du leur, tout en le modifiant de manière à ce qu'il réponde aux besoins de l'Ontario et le style de secrétariat désiré. On s'attendait, comme ce fut le cas dans le modèle de la Colombie-Britannique, à ce que la phase d'apprentissage nécessite six week-ends. À l'instar de ce modèle, il y aurait un éducateur principal et des facilitateurs choisis parmi les étudiants diplômés en sciences politiques.

Très tôt, il a été décidé d'exécuter deux actions différentes du modèle de la Colombie-Britannique. D'abord, contrairement à ce qui s'est produit dans cette province, en Ontario, d'anciens politiciens (un de chaque parti représenté à l'Assemblée législative) s'adresseraient aux membres de

l'Assemblée dans une session intitulée « le travail au parlement ». La deuxième différence consistait à employer des simulations dans le cadre de l'apprentissage sur les systèmes électoraux. Le fait de demander à trois anciens politiciens de parler et de répondre aux questions pendant 90 minutes visait à équilibrer les exposés que les membres avaient entendus sur les fonctions du parlement. Les trois politiciens³ ont parlé des compromis entre le travail dans les circonscriptions et l'élaboration des politiques à l'Assemblée législative. Ils ont également abordé les tensions créées par les conflits entre la discipline du parti et les préférences personnelles. Ils ont tous parlé du temps que consacrent les députés provinciaux à leur travail, notamment celui employé pour les déplacements dans leur circonscription ainsi qu'entre celle-ci et Queen's Park. En bref, la présence d'un groupe d'anciens politiciens a donné des résultats. Elle a permis de mettre un visage sur le travail souvent déprécié des politiciens, de réaffirmer l'importance du travail dans les circonscriptions et de montrer que le travail d'un député provincial exige de nombreux compromis, non seulement quant aux politiques par rapport au travail dans les circonscriptions, mais également quant à la discipline du parti par rapport aux préférences personnelles. Je crois que les membres ont beaucoup appris de la discussion et ont été surpris de la complexité des questions qui se présentent aux députés de tous les partis.

L'emploi de simulations représente également une autre différence entre les assemblées de citoyens de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Il est bien connu que les systèmes électoraux sont complexes. À un niveau, ils sont simples : le nombre de votes est transformé en nombre de sièges. Au niveau

Tableau 2 :
Utilité des activités pour l'apprentissage (en ordre descendant)

	N	Minimum	Maximum	Moyenne
Exposés en séance plénière du personnel	94	4	7	6,36
Conférences plénières données par des invités	94	1	7	5,97
Séances en petits groupes	94	1	7	5,62
Étude personnelle	92	2	7	5,58
Discussions en séance plénière avec l'ensemble de l'Assemblée	94	1	7	5,34
Conversations informelles avec le personnel	90	2	7	5,31
Conversations informelles avec d'autres membres	91	2	7	5,26
Conversation avec famille, des amis ou d'autres personnes de votre circonscription	93	1	7	4,61
Discussion sur le forum Web	87	1	7	3,82

Remarque : La question était : « Veuillez attribuer une cote aux activités suivantes en indiquant lesquelles étaient les plus utiles à l'APPRENTISSAGE. (Veuillez encercler votre réponse à chacune des questions, 1 étant l'activité la moins utile et 7 l'activité la plus utile)

Source : Institut sur la gouvernance, *Délibération décisionnelle des citoyens : Évaluation de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de l'Ontario*, (Ottawa: IGO, 2007), 53.

auquel les membres de l'Assemblée devaient réfléchir, ils demandent un équilibre minutieux de différents principes et de notions opposées de la représentation. Par exemple, la question simple qui consiste à déterminer si la représentation

Nombre de bonnes réponses	Avant la phase d'apprentissage	Après la phase de consultation
0	90	17
1	0	0
2	1	2
3	3	22
4	6	59
	100 %	100 %

Les pourcentages sont arrondis. N=97 avant et N=93 après.
Source : Institut sur la gouvernance, *Délibération décisionnelle des citoyens : Évaluation de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de l'Ontario*, (Ottawa: IGO, 2007), 51.

uninomiale est préférable à la représentation plurinomiale a, en fait, servi de substitut à la question « Une assemblée législative doit-elle reposer davantage sur la représentation locale, dans laquelle la responsabilité incombe à un seul député, ou sur la proportionnalité, qui donne priorité à la diversité des intérêts? » Il s'agit d'une question difficile à comprendre pour de nombreux étudiants en sciences politiques. Avec les simulations, les membres ont disposé d'un moyen concret d'apprendre par la pratique.

Durant le premier week-end de la phase d'apprentissage, les membres et le personnel de l'Assemblée ont voté à des élections fictives selon le système majoritaire uninominal, un système majoritaire appelé mode de scrutin préférentiel, et la représentation proportionnelle de liste. Afin de rendre le vote significatif, on a dit aux membres que les résultats de leurs votes détermineraient les types de collations qui seraient servies durant le second week-end de la phase d'apprentissage. L'exercice a été conçu pour être une présentation amusante et concrète de différents types de scrutin et de méthodes électorales. L'objectif consistait à souligner que des systèmes électoraux distincts produisent des résultats différents. La valeur de ces simulations s'est avérée évidente durant la phase d'apprentissage, car les membres se sont reportés à cet exercice pour apprendre sur ces systèmes électoraux et en discuter.

Durant le dernier week-end de la phase d'apprentissage, des simulations avancées ont été menées selon la représentation proportionnelle mixte, le système parallèle (ou mixte majoritaire) et le vote unique transférable. On a encore demandé aux membres de voter pour les collations.

Contrairement à la simulation du premier week-end, qui visait simplement à présenter les différents types de scrutin et souligner le lien entre les scrutins et les résultats électoraux, ces simulations visaient à expliquer les complexités de la structure du scrutin. Dans les simulations, les caractéristiques des systèmes électoraux — comme l'importance de la circonscription et les formules proportionnelles — ont été modifiées pour produire des résultats différents au chapitre de la proportionnalité et des forces relatives des partis à l'Assemblée législative. L'objectif consistait à rendre plus accessible la formation sur ces systèmes relativement complexes et à aider les membres à comprendre que la réforme électorale implique plus que le choix d'un système électoral. En outre, les simulations ont permis aux membres d'acquérir une expérience pratique de systèmes électoraux et de scrutins qu'ils ne connaissaient pas auparavant. Ils ont pu acquérir un « sens » du fonctionnement des différents systèmes électoraux en pratique, afin de compléter leurs discussions théoriques sur la nature et l'objectif de la représentation politique.

Les simulations ne constituaient qu'une partie de la philosophie d'apprentissage. Durant le premier week-end, les membres ont reçu un « contrat d'apprentissage » qui décrivait ce qu'ils pouvaient espérer apprendre et l'approche adoptée, en plus des attentes à leur égard⁴. Le programme de base de chaque week-end comprenait une conférence exposant des thèmes généraux, suivie d'une discussion en petits groupes animée par un facilitateur. Afin que les petits groupes constituent une partie importante de l'apprentissage, des guides ont été remis aux facilitateurs avant le week-end et discutés à la réunion du vendredi soir précédant chaque week-end. Les guides contenaient la structure assez détaillée de chaque séance en petits groupes d'une durée d'une heure et énuméraient les objectifs pédagogiques, tout en proposant souvent une activité d'apprentissage. Avant la phase d'apprentissage, plusieurs de mes premières conférences ont été testées par un groupe de discussion formé d'éducateurs spécialisés en alphabétisation afin de s'assurer que la langue, le ton et le rythme étaient appropriés pour un groupe d'apprenants diversifié. Comme le montre le tableau 2, les commentaires des sondages hebdomadaires menés auprès des membres indiquent que les conférences en plénière et les discussions en petits groupes ont été jugées utiles à l'apprentissage. Les données montrent également que les conférences données par des invités⁵ ont aussi été fort appréciées.

Un principe important de l'enseignement aux membres de l'Assemblée a consisté en l'apprentissage actif, c'est-à-dire en l'exposition des apprenants à des outils d'apprentissage concrets afin de mieux illustrer ou expliquer des concepts abstraits. Les discussions sur la représentation politique ne se prêtent pas toujours facilement à l'apprentissage actif. Cependant, le bulletin de vote constitue une composante concrète du système électoral. Au début de la phase

d'apprentissage, les membres ont reçu une collection de bulletins utilisés dans des endroits qui appliquent différents systèmes électoraux. Durant une séance en petits groupes, on leur a demandé de comparer ces bulletins à un échantillon de bulletin utilisé lors des élections ontariennes. Cet exercice a permis d'entamer une discussion sur la nature de la représentation dans le cadre de différents systèmes électoraux. Il semble avoir aidé les membres à établir des liens entre les concepts abstraits de la représentation et les divers modes de représentation dans des systèmes électoraux distincts. Les membres ont estimé qu'il s'agissait d'un moyen important de concrétiser les idéaux abstraits des systèmes électoraux.

L'évaluation hebdomadaire révèle que les méthodes d'apprentissage ont été jugées appropriées, mais elle ne mentionne rien sur leur degré d'efficacité. Même si une analyse des sondages détaillés sur les connaissances des membres reste à faire, les travaux préliminaires indiquent que les connaissances des bases des systèmes électoraux se sont améliorées durant la phase d'apprentissage. Les membres ont répondu à quatre questions concernant les « faits politiques ». Ils devaient nommer un autre pays qui applique le scrutin majoritaire uninominal à un tour; un système mixte; un scrutin ordinal et un système de représentation proportionnelle. Avant la phase d'apprentissage, seulement 9 p. 100 pouvaient répondre correctement à trois ou quatre de ces questions. Après la phase d'apprentissage, 81 p. 100 ont pu répondre correctement à trois ou quatre de ces questions. Ces chiffres concordent avec leur propre confiance dans les systèmes électoraux. Les membres se sont fait demander dans quelle mesure ils s'estimaient renseignés au sujet des systèmes électoraux, 0 correspondant à « pas bien renseigné » et 10 à « très bien renseigné ». Avant la phase d'apprentissage, la moyenne s'établissait à 4,32 (avec un écart type de 2,2). Après la phase d'apprentissage, elle était de 7,68 (avec un écart type de 1,38).

Bien que les questionnaires hebdomadaires et les sondages auprès des membres nous révèlent qu'ils pouvaient comprendre les complexités des systèmes électoraux, les membres de l'Assemblée ont compris également que l'apprentissage constituait une composante déterminante de leur réussite. Lorsqu'on leur a demandé de coter les cinq éléments les plus déterminants de l'Assemblée (1 équivalant à « pas important » et 7 à « très important »), les membres ont jugé la phase d'apprentissage (6,64), le directeur des programmes de formation (6,62) et le président (6,61) les trois principaux facteurs ayant contribué au succès de l'Assemblée⁶.

Plusieurs observations peuvent être formulées concernant la phase d'apprentissage de l'Assemblée. La plus importante est que la présentation du matériel d'apprentissage doit être la plus diversifiée possible. La diversité de cette présentation a constitué l'élément marquant de la phase d'apprentissage. Il a été présenté dans différents lieux et sous différentes formes. L'importance de l'enseignement pour différents apprenants

(visuels, verbaux, autodidactes) s'est toujours trouvée au centre de la préparation du matériel. En plus de la séance plénière, qui servait à la présentation des concepts généraux, et des petits groupes « tutoriels », qui permettaient une discussion en profondeur, une bonne part de l'apprentissage a eu lieu durant des périodes d'apprentissage semi-structurées à l'hôtel, durant les soirées après les séances officielles. Ces soirées, appelées *Politique 101*, avaient été initialement conçues comme séances de dépannage pour les membres ayant besoin d'une aide additionnelle. Elles sont rapidement devenues des cours avancés sur les nuances des systèmes électoraux.

Quelles leçons pouvons-nous tirer de l'apprentissage de l'Assemblée? Les membres ont mentionné régulièrement le manque de temps. Bien que les systèmes électoraux aient été couverts en détail, certains sujets, comme le rôle des partis, les fonctions des assemblées législatives ou les questions concernant la culture politique, ont été présentés davantage en termes généraux et à titre d'introduction. Si l'Assemblée constitue un indice, on peut dire que le désir de connaissance des citoyens — lorsqu'ils disposent des bons incitatifs, comme la possibilité de modifier les politiques — est considérable. Les membres se sont sentis souvent plus à l'aise d'apprendre que de devoir prendre des décisions difficiles, qu'il leur arrivait de reporter en demandant plus de renseignements. Plus de temps aurait permis d'atténuer quelque peu cette tendance ainsi que leur sentiment, tout à fait raisonnable, d'avoir été « pressés ». Un deuxième point concernait l'idée de Jane Jacob selon laquelle « l'apparence des choses et leur mode de fonctionnement sont inextricablement liés ». Les assemblées de citoyens ne sont pas des jurys. Ce ne sont pas des organismes imperturbables qui entendent la preuve et choisissent entre les options. Elles se révèlent plutôt des participantes actives et engagées dans le débat collectif. Leur lieu de travail influe sur leur mode de fonctionnement. Les réunions de l'Assemblée ont eu lieu dans une grande salle de conférence appelée « tribunal-école » de l'Osgoode Hall Law School. La configuration en amphithéâtre avec des sièges et des grandes tables devant les membres a facilité la prise de notes, mais pas le dialogue essentiel qui doit avoir lieu entre eux. Comme dans les classes universitaires typiques, l'accent a été mis sur la diffusion de l'information entre l'estrade et les étudiants plutôt que sur l'interaction entre les étudiants. La limite structurelle a été quelque peu atténuée par le fait que les conférenciers étaient projetés sur un écran géant devant la classe afin que tous puissent voir. En vue des assemblées subséquentes, il serait souhaitable d'accorder une attention particulière au lieu de réunion.

Les citoyens consultent les citoyens

Le temps n'a pas été seulement un facteur de pression durant la phase d'apprentissage. Il a été très déterminant durant la seconde phase de l'Assemblée, soit la phase de consultation

qui s'est déroulée entre novembre 2006 et janvier 2007. Pendant cette période, les citoyens ont été invités à partager de deux façons leurs points de vue avec les membres de l'Assemblée. Ils pouvaient rédiger un mémoire ou présenter un exposé aux réunions de consultation. De nombreux membres du public ont fait les deux. Plus de 1 000 mémoires ont été reçus et plus de 500 personnes ont présenté des exposés aux 41 réunions organisées partout dans la province⁷. Près de 2 000 personnes ont assisté à ces réunions. Les opinions de groupes qui sont autrement marginalisés ont été sollicitées grâce à la formation de quatre groupes d'approche spéciaux pour les personnes à faible revenu, les chefs de familles monoparentales, les personnes handicapées, les immigrants, ainsi que d'autres groupes difficiles à joindre. Au total, 115 membres du public ont assisté à ces réunions. Chaque membre de l'Assemblée a assisté à au moins une réunion de consultation et bon nombre ont assisté à des réunions dans d'autres parties de la province ou dans des circonscriptions adjacentes. Un forum en ligne pour les membres seulement leur a permis de discuter les présentations écrites et de s'échanger leurs commentaires sur les consultations.

Plusieurs observations intéressantes peuvent être formulées sur les participants au processus de consultation de l'Assemblée et sur l'incidence des consultations sur leur décision. Quatre-vingt pour cent des présentateurs inscrits étaient des hommes, ce qui suggère que des aspects du sujet sollicitaient davantage les hommes que les femmes. Les membres du public pouvaient s'intéresser aux rouages du système électoral en se concentrant sur différents systèmes et leurs composantes ou encore ils pouvaient s'attarder aux « résultats attendus d'un système électoral » en se fondant sur les principes de l'Assemblée. Même si la plupart des présentateurs du public étaient en faveur de certains changements, près de 90 p. 100 des personnes qui ont rédigé des mémoires étaient en faveur d'un changement, dont 32 p. 100 pour la représentation proportionnelle mixte⁸. Il est impossible de savoir quel type d'incidence ceci a eu sur les membres de l'Assemblée, mais il est clair, d'après les déclarations formulées durant les plénières et dans les rapports sur les consultations, que les membres ont dit avoir appris beaucoup du public qui a participé et avoir été impressionnés par les présentations⁹. Dans un sondage remis aux membres de l'Assemblée après les consultations, 87,4 % ont estimé que les mémoires du public étaient très informatifs ou plutôt informatifs, alors que 95,7 % ont jugé les réunions auxquelles ils ont assisté informatives ou très informatives. Toutefois, parmi les éléments ayant contribué à leur réussite, ils ont estimé que la consultation était le deuxième moins important (bien que l'écart entre le plus important et le moins important soit petit)¹⁰. Pour les membres, il semble y avoir une ambivalence concernant la consultation. Ils ont jugé les consultations instructives, mais sans importance pour leur décision. Il est difficile de savoir si c'est parce qu'elles confirmaient leurs

propres idées à ce moment-là ou si les membres n'étaient pas sûrs de leur rôle dans la consultation.

Habituellement, dans les exercices de consultation publique, ce sont les experts qui consultent les citoyens. Durant les réunions de l'Assemblée et toutes les autres assemblées de ce genre, ce sont les citoyens qui consultent les citoyens. Les membres de l'Assemblée se sont trouvés dans la situation inhabituelle de citoyens qui estimaient avoir peu d'expertise et qui consultaient des gens qu'ils jugeaient très expérimentés. Comme un membre l'a mentionné : « Je suis membre de l'Assemblée, mais je suis également membre du public. Je suis une personne ordinaire. » Un autre a mentionné ce qui suit au sujet des participants aux réunions publiques : « Beaucoup de gens ont réfléchi à ces questions pendant des années, et comme citoyens ordinaires, c'est bien [pour nous] d'avoir des points de vue différents¹¹. » Je crois que les membres de l'Assemblée, même s'ils étaient impatients d'entendre les opinions de leurs concitoyens, ne possédaient pas le vocabulaire nécessaire pour utiliser la consultation publique de manière à faciliter leurs délibérations. C'est parce qu'eux aussi étaient des citoyens et que peu de nouvelles idées étaient soulevées à ces réunions. Comme un membre de l'Assemblée l'a mentionné lorsqu'on lui a demandé s'il avait appris quelque chose à ces réunions : « Non, ça vous montre combien nous étions bien préparés ».

Donc, quel était le rôle des membres de l'Assemblée des citoyens durant la consultation? Étaient-ils des experts écoutant des profanes? Étaient-ce des citoyens écoutant les préoccupations d'autres citoyens? Étaient-ce des débutants écoutant les opinions d'experts « qui ont réfléchi à ces questions pendant des années »? Les membres de l'Assemblée ont, sans doute, joué tous ces rôles à un certain moment durant la phase de consultation, mais même si un membre individuel avait une idée claire de son rôle, il ne savait pas toujours clairement quoi faire avec les renseignements obtenus.

La difficulté, c'est que, même si les membres étaient tenus d'écouter les préoccupations d'autres citoyens, ils ont dû lutter avec le fait que la phase de consultation ne visait pas principalement l'obtention de renseignements (comme la phase d'apprentissage) mais pouvait être considérée facilement comme un exercice de légitimité. On peut soutenir que la phase de consultation de l'Assemblée n'était pas conçue pour profiter à ceux qui procédaient à la consultation (les membres) mais plutôt au public dont les points de vue étaient sollicités.

Arriver à une décision : délibération en quatre week-ends

Tout comme la phase d'apprentissage qui a précédé la consultation, la phase de délibération a eu lieu presque immédiatement après la consultation. À l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique, les membres ont eu l'été complet entre la consultation et la délibération, ce qui leur a

permis de discuter, de débattre et d'examiner les opinions entendues durant la consultation. L'Assemblée a dû analyser les commentaires du public en beaucoup moins de temps. Afin de faciliter la chose, au cours du premier week-end de délibération en février, les membres ont reçu quatre documents — résumés des réunions de consultation (« Ce que nous avons entendu »), thèmes issus des résumés écrits (« Ce que nous avons lu ») et résumé des séances de sensibilisation spéciales. Certains membres du public avaient conçu leur propre système électoral ou créé un système hybride à partir de deux systèmes ou plus. Ces systèmes uniques ont été résumés et présentés aux membres afin qu'ils puissent être utiles durant la délibération.

Il était évident, durant le premier week-end de délibération, que la décision (conserver le système actuel ou recommander un autre système) devait être rendue non pas dans les six week-ends prévus, mais plutôt en quatre week-ends. En effet, le premier week-end de délibération a consisté en un examen de la consultation et en une discussion du plan de délibération. Le sixième et dernier week-end devait être consacré à l'approbation du rapport final, ce qui laissait quatre week-ends de discussion de fond pour choisir les systèmes électoraux de remplacement, préparer des modèles viables qui reflétaient les principes prioritaires de l'Assemblée et les comparer au système actuel.

La délibération a constitué un point tournant dans le comportement de l'Assemblée. Jusqu'à ce moment, il s'agissait d'un groupe qui cherchait à garder l'esprit ouvert et à ne rien éliminer de la discussion. Le mantra du président, « il n'y a pas de décision avant la décision finale » était certainement vrai, mais les actions de l'Assemblée durant la délibération ont tenu compte de la réalité qu'elle devait prendre une décision et, par conséquent, faire des choix. Ce fut, sans aucun doute, la partie la plus difficile du travail de l'Assemblée, en partie parce que les membres ont estimé qu'ils prenaient des décisions basées sur des renseignements incomplets, mais également en raison des délais serrés qui les ont fait se sentir bousculés dans leur prise de décisions. Lorsqu'ils étaient confrontés à une décision importante ou litigieuse, ils demandaient inévitablement plus de renseignements.

Plusieurs décisions ont été faciles. Au chapitre des systèmes de remplacement à préparer, ils ont majoritairement opté pour la représentation proportionnelle mixte (RPM) et ont choisi le vote unique transférable (VUT) comme deuxième choix, loin derrière. La conception de ce dernier était relativement simple, en partie parce que le VUT comporte moins d'éléments que le RPM. Durant les deux week-ends consacrés à la conception du RPM, ils ont eu à prendre quinze décisions de conception comparativement au VUT, qui n'a nécessité que six décisions de fond. Lorsqu'il s'agissait de décider si le modèle de RPM comprendrait des sièges de compensation pour équilibrer les sièges en surnombre¹², les membres ont été profondément divisés. Relativement à cette décision, par exemple,

l'Assemblée a voté trois fois, pour décider finalement de ne pas permettre les sièges de compensation, seulement après avoir été convaincue que son modèle ne comporterait probablement pas beaucoup de sièges en surnombre. Cette décision reflète le mode de fonctionnement minutieux et méthodique de l'Assemblée. À l'aise de prendre des décisions lorsqu'elle disposait de toute l'information, les membres ont eu de la difficulté lorsqu'ils ont dû faire des choix pressés par les échéances ou sans être sûrs du résultat.

La ligne est très mince entre la communication de renseignements étoffés aux membres de l'Assemblée et l'ensevelissement de ceux-ci sous les données ou la prestation d'une formation destinée à les faire répondre de la manière voulue. On peut dire que l'élément le plus essentiel d'une assemblée de citoyens efficace consiste à exécuter deux actions contradictoires en apparence : soutenir la décision et la délibération de l'Assemblée, mais assurer également son indépendance. Selon James Surowiecki, l'indépendance d'une assemblée délibérante est essentielle à l'atteinte d'une décision éclairée¹³. Le processus devait être soutenu solidement par un secrétariat dont la fonction consistait à s'assurer que les membres ont reçu les ressources et les outils nécessaires pour les aider à prendre une décision sans les influencer. Parallèlement, les membres avaient besoin de trouver leurs propres sources de connaissances et devaient vouloir les partager avec leurs collègues. Cet objectif a été atteint grâce au forum en ligne pour les membres seulement, qui leur a permis d'afficher des articles et des liens ou de participer à des débats sur les questions qu'ils analysaient. L'apprentissage hors programme des membres a eu lieu durant les séances en soirée à l'hôtel où des groupes ad hoc se constituaient pour discuter les questions avant l'assemblée du week-end. Selon les commentaires des sondages hebdomadaires, les membres croient qu'ils ont reçu un soutien adéquat et que les présentations plénières étaient neutres. On leur a demandé si le personnel était disponible et les avait aidés. Sur une échelle de 1 (fortement en désaccord) à 5 (fortement en accord), les cotes ont oscillé entre 4,62 et 4,81 durant les douze semaines, ce qui révèle un niveau de soutien très élevé. La mesure cruciale de la neutralité a aussi été confirmée, 93,3 p. 100 des membres ayant déclaré que la présentation des options du directeur des programmes de formation et du personnel de recherche a été très ou plutôt neutre¹⁴.

Conclusion

Les assemblées de citoyens, à titre d'organismes délibérants et d'élaboration de politiques, en sont encore à leurs premiers pas, mais nous pouvons déjà détecter des similitudes entre elles. Ce qui ressort de toutes, c'est que les citoyens ont la capacité de délibérer sur des questions complexes. Ils sont capables et impatientes d'apprendre. À l'Assemblée, pas plus de cinq membres ont été absents durant les week-ends. Durant les

douze week-ends, la moyenne d'absence dans un groupe de 103 était de deux, ce qui illustre clairement l'engagement des membres envers le projet¹⁵. Fait significatif, les membres de l'Assemblée ont été en mesure de mettre leurs différences partisans de côté pour trouver une solution commune — ce qui manque souvent dans les assemblées législatives qui servent de modèles aux assemblées de citoyens. Comme dans les autres assemblées de citoyens, les phases d'apprentissage et de délibération de l'Assemblée ont été soutenues adéquatement par un personnel que les membres de l'Assemblée ont jugé neutres et impartiaux dans leur présentation de la matière. La neutralité de la présentation de la matière et l'indépendance du processus décisionnel constituent deux des éléments les plus importants d'une assemblée de citoyens. Il est également vital que le processus de délibération ait lieu seulement après que les membres ont examiné complètement toutes les questions et sont convaincus de leur portée et de leurs incidences.

L'utilité des assemblées de citoyens dans d'autres enjeux politiques n'a pas encore été établie. On peut soutenir que l'Assemblée a bien fonctionné parce que les membres n'avaient pas de positions clairement articulées ni très réfléchies sur le sujet en question. On ne sait pas comment fonctionnerait une assemblée de citoyens dans un dossier où les opinions sont plus arrêtées.

Le référendum ayant lieu dans moins d'un mois, nous ne savons pas si la recommandation de l'Assemblée sera avalisée par les électeurs ou non. Peu importe le résultat, l'Assemblée a démontré l'importance de cet autre organisme d'élaboration de politiques. Son importance ne dépend pas du fait que sa recommandation sera acceptée ou pas, mais plutôt du fait que, comme processus d'apprentissage, de consultation et de délibération, elle a proposé une approche créative de la participation des citoyens. Sous ces aspects, elle a été véritablement une réussite.

Notes

1. Ces principes sont la légitimité, la représentation équitable, le choix des électeurs, des partis efficaces, un gouvernement stable et efficace, un parlement efficace, une plus grande participation des électeurs et la responsabilisation. Les membres de l'Assemblée ont ensuite ajouté un neuvième principe, la simplicité et l'aspect pratique.
2. Un bulletin, deux votes : *Une nouvelle façon de voter en Ontario — Recommandation de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de l'Ontario*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2007.
3. Dianne Cunningham (libérale), Joan Fawcett (progressiste-conservateur) et Floyd Loughren (néo-démocrate)
4. Voir le tableau 7, « Contrat d'apprentissage » Secrétariat de l'Assemblée des citoyens de l'Ontario, *La démocratie à l'œuvre : l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de l'Ontario*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2007, p. 66.
5. Les conférenciers invités à l'Assemblée ont été d'anciens députés durant le deuxième week-end, un groupe d'experts en sciences politiques le troisième week-end et des spécialistes internationaux des systèmes électoraux le cinquième week-end. Une liste complète des noms se trouve à la page 233 du document *La démocratie à l'œuvre*, publié par le Secrétariat de l'Assemblée des citoyens.
6. Voir Institut sur la gouvernance, *Délibération décisionnelle des citoyens : Évaluation de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de l'Ontario*, p. 81.
7. Voir *La démocratie à l'œuvre*, p. 86-95.
8. Assemblée des citoyens sur la réforme électorale, *Rapports de consultation publique*, Toronto, Secrétariat de l'assemblée des citoyens, 2007, p. 1-8 et 2-3.
9. *Ibid.*, p. 1-16.
10. Voir Institut sur la gouvernance, *Délibération décisionnelle des citoyens : Évaluation de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de l'Ontario*, p. 63.
11. Ces points sont traités dans Lyndsey Hannigan, *The Effectiveness of Public Consultation: A Case Study of the Ontario Citizens Assembly on Electoral Reform*. Thèse non publiée de B.A. spécialisé, Université Queen's, p. 91 et 98.
12. Les sièges en surnombre surviennent dans les systèmes de RPM lorsqu'un parti gagne plus de sièges locaux que le nombre auquel il a droit selon son pourcentage du vote total. Étant donné que les sièges locaux ne sont pas retirés au parti, des sièges temporaires ou de compensation sont ajoutés à l'assemblée législative pour équilibrer les autres partis qui n'ont pas de sièges en surnombre. Si les sièges de compensation ne sont pas autorisés, le nombre de sièges de liste des autres partis est réduit.
13. Voir *Wisdom of Crowds: Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*, New York, Random House, 2004.
14. Institut sur la gouvernance, *Délibération décisionnelle des citoyens : Évaluation de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de l'Ontario*.
15. *La démocratie à l'œuvre*, p. 144.