



Le processus législatif québécois : quelle place pour la participation citoyenne ?

Essai présenté par
Anne Leblanc
Stagiaire 2020-2021

Assemblée nationale du Québec

Juin 2021

Sommaire

La participation citoyenne au sein de la démocratie québécoise est objet d'intérêt depuis les années 1960. Son importance pour la politique peut être débattue sous plusieurs angles, et il est question dans cet essai des degrés de pouvoir décisionnel qui lui sont rattachés. Les études menées sur ce sujet sont généralement théoriques ou conduites avec un large groupe de participant.e.s. Cet essai approfondit ces réflexions au sujet des degrés d'influence que peuvent avoir des citoyen.ne.s sur les processus législatifs. Il combine des analyses tirées de la littérature scientifique, les expériences de citoyen.ne.s prises comme études de cas et l'analyse de propositions de réformes parlementaires de groupes parlementaires. Il en ressort d'importants obstacles à la participation et au pouvoir décisionnel citoyen dans la situation actuelle au Québec, devant lesquels un potentiel de mobilisation tente de se développer et de se renforcer. Les résultats démontrent que notre démocratie ne peut être pleinement participative sans de meilleures composantes de discussion, de délibération et de collaboration entre toutes les parties prenantes de politiques publiques. Une série de recommandations est proposée pour se diriger vers cette avenue.

Remerciements

Source d'apprentissages, de découvertes, de réflexions et de remises en question, la rédaction d'un essai de ce type est certainement un exercice menant à un enrichissement personnel. Une grande part de tout cela se fait au travers d'une ô combien précieuse littérature. Ce sont néanmoins les rencontres avec ceux et celles qui écrivent l'histoire de notre société, discrètement ou publiquement, qui me font vibrer.

Voilà pourquoi je tiens à remercier en premier les participantes et le participant aux entrevues. Stéphanie Labbé, Mélanie Lemay, Jonathan Mayer, votre engagement fait avancer celui des autres. D'ailleurs, pour l'anecdote, c'est en écoutant une conférence donnée par Mme Lemay que l'envie naquit chez moi d'étudier la participation citoyenne. Elle avait alors lancé fièrement : « Non mais ce n'est pas rien, je suis quand même à l'origine d'une loi ! ». Un an plus tard, elle répondait à mes questions et brossait un portrait de la situation bien plus complexe.

Christian Blais, Krystal McLaughlin, Magali Paquin, Julien Tremblay, et Joséane Caron sont des personnes également prisées dans le milieu. Disponibles, à l'écoute, aux propositions toujours réfléchies, ce sont des atouts pour une telle expérience, avant et après évaluation !

Carolyne Ménard, bibliothécaire des plus efficaces, ton flair pour les bonnes trouvailles a été un gage de qualité de cet essai.

Charles Morissette, Félix Bélanger, Olivier Montreuil et Sandrine Jouis, collègues de feu, vous repoussez les limites d'un groupe, et les miennes particulièrement. Merci d'avoir si bien équilibré vos commentaires critiques et bienveillants.

Simon, tes relectures ont permis de rendre ce travail intelligible. Tu as toujours le bon mot pour me faire avancer le plus loin possible. Et tu as accueilli tous mes états d'âme dans ce processus avec la plus grande sensibilité. Tu es le partenaire dont j'avais besoin.

Participation citoyenne

La participation citoyenne est mise à contribution dans l'élaboration de grandes politiques et stratégies gouvernementales. Les citoyens sont invités à s'exprimer sur un sujet précis lors de consultations publiques. Ce processus permet aux autorités gouvernementales de s'adapter aux besoins de la population.

- [Élections au Québec](#)
- [Consultations publiques](#)

Dernière mise à jour : 9 octobre 2020

Table des matières

Sommaire	1
Remerciements	2
1. Problématique et cadre général	6
1.1 Positionnement.....	7
1.2 Cadre analytique.....	8
1.3 Cadre institutionnel : mécanismes de participation citoyenne.....	10
a. Pétitions	11
b. Commentaires et consultations en ligne	12
c. Consultations et mémoires	13
d. Projets de loi d'intérêt privé	14
En bref.....	14
2. Études de cas	15
2.1 <i>Loi 151, Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur</i>	15
a. Origine du projet de loi	16
b. Le processus législatif – vues citoyennes	16
c. Facteurs favorables et défavorables dans ce projet	18
2.2 <i>Projet de loi n°197, Loi modifiant la Loi sur la protection du consommateur afin de lutter contre l'obsolescence programmée et de faire valoir le droit à la réparation des biens</i>	19
a. Origine du projet de loi	19
b. Le processus législatif – vues citoyennes	20
c. Facteurs favorables et défavorables dans ce projet	21
3. Facteurs influents pour une participation citoyenne optimale	22
3.1 Facteurs défavorables	22
a. Méconnaissance des mécanismes	22
b. Temps pour s'informer et participer.....	23
c. Peu d'influence des pétitions	24
d. Peu d'influence des commentaires et consultations en ligne.....	25
e. Peu d'engouement pour les consultations publiques et les mémoires	25
f. Crainte des nouveaux mécanismes.....	26

g.	Représentativité.....	26
h.	Expertise	27
i.	Manque de confiance en la politique.....	28
j.	Déconnexion	29
k.	Sentiment d'impuissance	29
l.	Temps pour les parlementaires.....	30
m.	Manque de considération pour le rôle citoyen	31
	En bref.....	31
3.2	Facteurs favorables	33
a.	Accès et qualité de l'information du processus.....	33
b.	Changements de conduite politique lors du processus.....	34
c.	Accès au processus	34
d.	Clarté du processus.....	35
e.	Équité du processus.....	36
f.	Efficienc e du processus	36
g.	Vision horizontale des parties prenantes	37
	En bref.....	38
4.	Les réformes parlementaires.....	39
4.1	Réforme du président de l'Assemblée nationale	39
4.2	Réforme du gouvernement.....	42
4.3	Réforme de l'opposition officielle	43
4.4	Réforme du deuxième groupe de l'opposition	46
4.5	Réforme du troisième groupe de l'opposition.....	47
	En bref.....	48
5.	Conclusion et recommandations.....	48
5.1	Retour sur les faits saillants	49
5.2	Pistes de réflexion et d'action pour l'avenir	52
	Bibliographie.....	54
	Annexe 1 : Statistiques sur les pétitions au Québec.....	60
	Annexe 2 : Statistiques sur les commentaires en ligne au Québec	62
	Annexe 3 : Statistiques sur les consultations au Québec.....	63
	Annexe 4 : Statistiques sur les mémoires au Québec	64

1. Problématique et cadre général

Il est dit que les bonnes idées naissent dans les communautés et se déploient à large échelle avec les parlements. La participation citoyenne à la vie politique est, en effet, cruciale à la saine démocratie. Voilà pourquoi des préoccupations constantes sont la baisse d'intérêt pour la politique et la réduction de la confiance que la population accorde à ses élu.e.s. Cherchant à y répondre, l'Assemblée nationale du Québec (ANQ) a instauré et consolidé des mécanismes participatifs pour être davantage à l'écoute des besoins exprimés par la population.

Cette dynamique entre la population et les parlementaires a été réfléchi à travers plusieurs générations et disciplines et, m'inscrivant dans cette lignée, je me penche sur les mécanismes actuellement en place, leurs limitations et celles de leur usage, les facteurs contextuels favorisant et défavorisant une culture institutionnelle tournée vers la participation. Pour cela, je m'appuie à la fois sur des déficits démocratiques soulevés dans la littérature et sur l'expérience des citoyen.ne.s ayant instigué des projets de politique publique. Je regarde aussi du côté des solutions proposés par les partis politiques et l'Assemblée nationale pour les analyser avec un cadre mesurant le degré d'influence citoyenne pour chaque mécanisme ou mode participatif. Je vise enfin à offrir des leviers concrets et ambitieux pour tendre vers une meilleure participation, soit plus active, plus inclusive et plus influente.

Suivant plusieurs autrices et auteurs, je pars du principe que la démocratie perd en légitimité lorsqu'elle n'accorde que peu ou pas de place à la participation citoyenne (Fung 2011, Tellier 2011, Boudreau et Caron 2016, Lacelle-Webster 2017, Carvounas 2017, Robichaud et Turmel 2020). Les citoyen.ne.s vivant une forme de désenchantement à l'égard du système politique (Pharr et Putnam, dans Lacelle-Webster 2017), cela me mène à voir le rapport entre les citoyen.ne.s et les institutions politiques comme fragilisé.

Ce travail sera guidé par une question transversale : quels sont les éléments qui constituent les principaux défis et solutions à l'optimisation de la participation citoyenne

menant à un pouvoir d'influence et de décision significatif au sein des processus législatifs au Québec ?

Je fais hypothèse que les mécanismes actuellement en place sont trop peu diversifiés et ne permettent pas une juste représentativité de la population, mais qu'une plus grande place doit être faite à la démocratie directe dans le système parlementaire. Je précise qu'il ne s'agit pas de passer d'une démocratie représentative à une démocratie entièrement directe, mais de trouver un nouveau point d'équilibre entre ces formes.

Après avoir décrit plus en détail mon positionnement, je présenterai le cadre analytique mobilisé pour ce travail. Suivront les principales formes de participation reconnues et institutionnalisées par l'ANQ. J'exposerai ensuite des données tirées d'entrevues avec des acteur.trice.s de la société civile ayant mené leurs idées de projets de loi jusqu'à l'intérieur de l'Assemblée. Les pistes de réponses soulevées par ces entretiens seront plus amplement détaillées et mises en relation avec les constats d'autres chercheur.euse.s multidisciplinaires. En rassemblant le tout, je jetterai un regard critique sur les mesures proposées par les réformes parlementaires déposées sous la 42^e législature. Je conclurai le tout par une série de recommandations pour pallier le peu de pouvoir décisionnel accordé aux citoyen.ne.s dans la politique provinciale.

1.1 Positionnement

Ce travail est écrit avec un idéal en tête : la coconstruction de politiques publiques. Les institutions politiques ont une responsabilité à laisser place à la population pour être force de proposition. Autrement, elle peut tendre à devenir force de résistance (Côté et Lévesque 2009). Le mode de gouvernance actuel tend à peu partager les rôles décisionnels, et les réformes parlementaires successives, bien qu'ayant officialisé de nouvelles avenues participatives, n'ont pas offert de réponse satisfaisante pour pallier le désenchantement de la population (Lacelle-Webster 2019). Des lacunes, parfois sérieuses, demeurent, laissant de côté des pans entiers de la population ou ne l'impliquant que très partiellement et à titre de figurante. Cet état fait dire à certain.e.s que la participation citoyenne est parfois seulement symbolique (Boudreau et Caron 2016). Au-delà de pouvoir s'exprimer, il faut pouvoir se faire entendre (Robichaud et Turmel

2020). Ceci empêche la population, à l'inverse, de pleinement s'investir, parce que la littérature démontre qu'elle aspire à contribuer à la démocratie et à l'améliorer (Bastedo et coll., 2011) dans le but de se renforcer mutuellement (Côté et Lévesque 2009 : 46).

Il faut donc miser sur la création d'un environnement propice à l'engagement, sur la bonification des mécanismes participatifs en place, sur l'institutionnalisation de nouveaux modes de participation démocratique, pour renforcer les capacités transformatrices des citoyen.ne.s et s'assurer de la réelle prise en compte de leurs visions, avis et recommandations.

1.2 Cadre analytique

Tout d'abord, voici la définition de la participation citoyenne qui guidera ce travail : « Une approche participative préconise une implication active du "public" aux processus décisionnels, le public concerné dépendant du sujet abordé. Il peut regrouper des citoyens lambda, les parties prenantes d'un projet ou d'une politique en particulier, des experts et même des membres du gouvernement ou des entreprises privées » (Fondation Roi Baudouin, dans INM 2014a : 11).

Cet essai appuie son analyse de l'ensemble de ces mécanismes et de leurs implications respectives sur un cadre de pensée en particulier. Plusieurs ont été théorisés au cours des années, et celui qui m'est apparu le plus juste pour répondre aux interrogations dans la situation québécoise contemporaine est celui conceptualisé par l'Institut du Nouveau Monde (INM) (2014b). L'échelle suivante catégorise les mécanismes de participation,

	1	2	3	4	5
Degré de participation	Information	Consultation	Discussion	Délibération	Collaboration
	Les participants s'informent au sujet des enjeux liés à un projet ou à une politique.	Les participants informent les décideurs de leurs opinions et de leurs points de vue.	Les participants échangent autour d'un enjeu et confrontent leurs idées et leurs points de vue.	Les participants formulent un avis sur une question précise.	Les participants participent eux-mêmes à la définition et à la construction du processus participatif et contribuent directement à la décision finale.

institutionnalisés ou non, selon leur degré de pouvoir d'influence et de décision envers les politiques publiques :

La grande majorité des pratiques en vigueur aujourd'hui au Québec se situent aux deux premiers grades de l'échelle, soit les moins influents. Ceci est vrai tant pour la quantité d'activités impliquant la population que pour le type de mécanisme utilisé : campagnes d'information sur un sujet donné, questionnaires en ligne, commentaires en ligne pour des projets de loi, consultations publiques devant des commissions parlementaires, consultations pré-budgétaires, dépôts de mémoires. Même le Bureau des audiences publiques en environnement (BAPE), qui émane de l'exécutif et est régulièrement cité ici comme ailleurs comme modèle de participation, ne dépasse pas le degré de la consultation. Ainsi, « [e]n pratique, il revient souvent aux élu[e.s] de décider de l'opportunité et de la manière d'inclure la participation des citoyen[ne.s] dans l'élaboration et l'évaluation des règlements, projets de loi et politiques publiques » (INM 2014b : 13). De même, l'essence du projet, voire la plupart de ses détails, est déjà prédéterminée, avant qu'il ne soit présenté à la population pour approbation ou pour modification. La poursuite ou non du projet repose aussi sur elles, peu importe la quantité d'avis exprimés dans les autres instances. Par ailleurs, l'OCDE ne considère même pas les deux premiers échelons dans sa définition de la participation (dans INM 2014b). On pourrait donc affirmer à cet égard que la participation citoyenne n'est véritablement effective que s'il y a une dimension d'initiative et de décision à l'activité.

Ainsi, la gouvernance partagée, soit par une redistribution des rôles initiatiques et décisionnels, plus particulièrement ceux dits délibératifs et collaboratifs, est actuellement peu mobilisée. Des forums citoyens délibérants ou des initiatives populaires en seraient des exemples. Pourtant, les avantages d'une participation significatives sont nombreux : « [l]a recherche démontre [...] que les institutions de l'État qui intègrent une forte dimension participative seraient les plus dynamiques et disposeraient d'une plus grande capacité de changement » (INM 2014b : 13). Parmi les autres avantages figurent des décisions éclairées et nuancées, la mobilisation d'expertises plus concertées¹, de

¹ Dans le cadre de ce travail, je distingue trois types d'expertise. Les expertises techniques désignent le personnel des différents ministères. Les expertises professionnelles sont les spécialistes de sujets

meilleures capacités sociales et politiques des individus et une acceptabilité sociale accrue.

Je m'arrête sur ce dernier point pour porter une attention au regard qu'y jette Astrid Martin (2019). Elle remet en question la légitimité des pouvoirs traditionnels entre celui décisionnel de l'État et de réception ou contestation de la part de la population. Selon elle, l'adaptation des décideur.euse.s aux revendications d'un plus grand partage des responsabilités de la gouvernance est aujourd'hui nécessaire. Concernant les projets d'exploitation des ressources naturelles, les dernières décennies ont démontré cette capacité à l'adaptation, mais ceci n'empêche pas la population d'accorder une confiance fluctuante, voire moindre, aux nouveaux projets mis sur pied.

Il est possible d'analyser la dynamique actuelle avec l'idée selon laquelle « le rôle [des] citoyen[.ne.s] se focalise sur l'exercice d'une contre-démocratie. Celle-ci s'articule autour du pouvoir de vérification de l'administration publique et mène au repli de la contestation vers des enjeux spécifiques, aux dépens du projet commun » (Martin 2019 : 10-11). Le concept de contre-démocratie s'applique aussi sur la division entre des promoteurs des projets et des mobilisations s'y opposants. Il s'agit là d'une conséquence d'un manque de dialogue entre les parties prenantes et d'un déficit de confiance envers les autorités qui permettent le déploiement des projets. Chaque partie voit l'autre comme une menace et manque une occasion d'échanger et de tendre vers une coconstruction des projets et politiques publiques (2019 : 12).

1.3 Cadre institutionnel : mécanismes de participation citoyenne

donnés reconnues par le public et par les instances politiques. Enfin, les expertises expérientielles, parfois appelées « expertes du vécu », désignent des personnes vivant de près une situation sans pour autant l'avoir étudiée. Ainsi, un gestionnaire du ministère de la Santé et des services sociaux est un expert technique, une oncologue est ici désignée comme experte professionnelle et une personne en rémission d'un cancer est une experte expérientielle, par sa relation de proximité avec le monde médical.

L'ANQ a historiquement emprunté la voie de la participation multiforme et avec un droit d'initiative et de consultation². La vision de la participation citoyenne qu'a aujourd'hui cette institution découle des réflexions de plusieurs générations. Parmi celles-ci, les plus significatives sont consignées dans des réformes parlementaires et dont la plus récente remonte à 2009. Les règles entourant les travaux parlementaires furent mises à jour selon les besoins exprimés alors par les parlementaires. Un des principaux thèmes de cette dernière réforme était le rapprochement entre l'Assemblée et les citoyen.ne.s qu'elle gouverne, notamment par l'implantation de nouvelles technologies³. Ceci avait pour objectif de favoriser une plus grande participation citoyenne, à la fois plus régulièrement et à échelle plus près des individus pour tous les mécanismes de participation. Voici les principaux mécanismes institutionnalisés depuis cette réforme.

a. Pétitions

Le droit de pétitionner est probablement la forme de participation la plus connue par la population. Celui de notre régime parlementaire est directement inspiré d'une tradition britannique. Liaison entre les citoyen.ne.s et le Parlement, ce droit permet d'exprimer une préoccupation pour un sujet qui n'est pas forcément sous le radar des autorités. La pétition est le seul mode de participation comportant un droit d'initiative qui soit formellement règlementé, sans compter le projet de loi d'intérêt privé.

Peu importe son support, la pétition se doit, pour être recevable et pour pouvoir être présentée à l'ANQ, de respecter certaines modalités. L'instigateur.trice doit par exemple respecter un format textuel de la présentation de ses arguments et demandes, ne pas employer des propos non parlementaires et ne pas invoquer d'éléments qui soient devant les tribunaux. Dans le cas des pétitions électroniques, elles doivent être initiées et signées sur le site web de l'ANQ⁴. En plus des règles de procédure, la responsable des

² L'ANQ a même tenu des états généraux sur la réforme des institutions démocratiques et de la place de la participation citoyenne en 2003. La demande pour une plus grande influence du pouvoir politique est donc loin d'être nouvelle. La réforme de 2009 cherchait notamment à répondre à ce besoin.

³ Il devint dès lors possible de parler d'une cyberdémocratie (Reid 2014), aujourd'hui en croissance.

⁴ L'ensemble des modalités de ces règles se trouve sur le site web de l'ANQ :

<http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/petition.html>

Le détail procédural de ces règles se trouve au Chapitre 20 de *La procédure parlementaire du Québec*. (Bonsaint, Michel et coll.).

pétitions de l'ANQ, Stéphanie Labbé, ajoutait en entrevue qu'elle vérifie la validité de certaines sources, citations et statistiques. Il faut de plus trouver un.e député.e qui acceptera de parrainer ou marrainer la pétition, par exemple pour son rôle de représentant.e de circonscription ou de porte-parole du sujet concerné. Cette personne a le droit de refuser de porter ce dossier devant ses collègues – mais peu se prévalent de ce droit. Ensuite, elle ou il envoie un avis au ou à la secrétaire général.e, qui inscrit le dépôt de cette pétition au feuillet d'une séance de l'Assemblée. La pétition est alors lue lors des affaires courantes au Salon bleu. Une commission parlementaire peut s'en saisir ou non pour l'étudier, dans un délai fixé et variant en fonction du calendrier parlementaire. Dans l'éventualité où la commission voudrait entendre les pétitionnaires et d'autres spécialistes, elle pourrait lancer des consultations publiques et en déterminer les modalités, puisqu'elle est autonome dans ses actions.

Les nouveautés que vint implanter la réforme de 2009 furent de quelques ordres. D'abord, elle permit l'implantation des pétitions sur support électronique, afin d'accroître son accessibilité au plus grand nombre. C'est une mesure qui a généralement été bien accueillie tant par les parlementaires que la population générale (Reid 2014). L'autre principal changement fut l'instauration d'une obligation de suivi, oral ou écrit, aux pétitions présentées en Chambre. Le gouvernement se doit de donner une réponse dans un délai prescrit par le règlement. Pour une recension du nombre de pétitions lancées et leur réponse au cours des dernières années, voir l'Annexe 1.

b. Commentaires et consultations en ligne

C'est en 2010 que les citoyen.ne.s ont acquis le droit effectif de commenter les projets de loi ainsi que la majorité des mandats des commissions parlementaires. « Pour ce faire, il suffit de remplir un formulaire en ligne accessible dans le site Internet de l'Assemblée nationale ou de l'imprimer et de le transmettre par la poste en l'adressant à la Direction des travaux parlementaires. Les député[e].s peuvent ainsi bénéficier des commentaires de citoyen[ne].s et mieux tenir compte de leurs préoccupations » (Bonsaint et coll., 2012 : 619). Ce processus est ouvert à toute personne désirant y prendre part. Le peu

d'exigences sur la forme et le fond des propos laisse une grande marge de manœuvre à leur rédaction.

Similairement, les commissions parlementaires peuvent aussi publier un questionnaire en ligne pour procéder à une consultation. Ainsi, [lors de la consultation publique en commission parlementaire spéciale *Mourir dans la dignité* (de mai 2010 à mars 2011), 6 779 personnes ont répondu à un questionnaire en ligne. C'est la plus importante participation citoyenne en nombre dans l'histoire de l'Assemblée nationale (Boudreau et Caron 2016 : 165.) De même, entre 2002 et 2008, 15 consultations en ligne se sont tenues, générant un total de 7 400 réponses (Bonsaint et coll., 2012 : 618). Enfin, un type de consultation plus récente est celle dite prébudgétaire, prenant une variété de formes au sujet des prochaines priorités budgétaires. Elle est annuellement organisée par le ministère des Finances et permet, pendant quelques semaines, de répondre à un questionnaire ou de soumettre un mémoire afin de partager sa vision sur la distribution du prochain budget⁵. Ce type de consultations émane cependant de l'exécutif et non du législatif.

c. Consultations et mémoires

Les consultations publiques, ou générales, visent à entendre les commentaires, préoccupations et propositions des individus et groupes qui se sentent interpellés par un mandat de consultation d'une commission parlementaire. Les consultations peuvent également être particulières, soit sur invitation et se distinguent donc des générales qui s'adressent à toute la population. Il est possible de faire une comparution par visioconférence, favorisant grandement l'accès aux témoignages, la première s'étant tenue en 2004 pour faciliter la participation d'une organisation présente au Nunavik.

Dans la grande majorité des cas, ce sont au maximum une ou quelques dizaines de spécialistes que l'on invite ou qui se présentent pour exposer et détailler leur point de vue sur la situation discutée. Ces personnes peuvent être des représentant.e.s

⁵ La liste des groupes rencontrés ainsi que les mémoires déposés pour la plus récente de ces consultations se trouvent avec le lien web suivant :

<https://consultations.finances.gouv.qc.ca/Consultprebudg/2021-2022/>

professionnel.le.s de diverses organisations issues des milieux syndical, municipal, commercial, industriel ou associatif, notamment (Tellier 2011). Antonin Lacelle-Webster voit dans cette activité une double tendance, à savoir que « [c]ette intégration de la participation au sein des institutions reflète la capacité de transformation des gouvernements représentatifs [mais aussi que] [...] cette forme de participation s'apparente plutôt à une institutionnalisation en raison du contrôle qu'exercent les institutions » (2019 : 135).

d. Projets de loi d'intérêt privé

Les projets de loi d'intérêt privé se distinguent de ceux dits publics par leur nature circonscrite autour de « l'obtention de droits ou de privilèges particuliers pour des motifs sérieux » (site web de l'ANQ), ce que le Règlement appelle aussi « des intérêts particuliers ou locaux » (Bonsaint et coll. 2012 : 809). Sa procédure législative diffère quelque peu de celle d'un projet de loi public et nécessite quelques formalités préalables à son étude⁶. Les projets de loi d'intérêt privé peuvent concerner les personnes physiques, mais ce sont surtout les personnes morales qui s'en prévalent. Par exemple, une municipalité, une paroisse, une société ou une fondation qui se veut se constituer juridiquement ou apporter des changements à sa charte peut y avoir recours. Cependant, bien qu'énoncée au Règlement, la présentation de projets de loi d'intérêt privé émanant de personnes physiques est dans les faits très peu fréquente. C'est pourquoi j'ai désiré inscrire ce mécanisme dans la présente section, mais que je n'y accorderai plus d'attention dans la suite de ce travail.

En bref

La légitimité démocratique a été l'objet de la plus récente réforme parlementaire. Voulant rapprocher les parlementaires de la population, elle a institutionnalisé et renforcé des mécanismes participatifs : pétitions, commentaires et consultations en ligne, consultations et mémoires, projets de loi d'intérêt privé. Il importe maintenant de s'attarder à d'autres éléments à l'intérieur de cette participation, notamment par ces

⁶ L'ensemble de ces étapes se trouve sur le site web de l'ANQ : <http://www.assnat.qc.ca/fr/exprimez-votre-opinion/presenter-projet-loi-prive/index.html#Surquoi>

modes, son encadrement et son pouvoir effectif. Il faut s'interroger sur les défis qu'elle pose et sur la qualité de cette participation : est-elle seulement une réponse pour calmer un mécontentement exprimé, ou un dialogue sincère et profond (Gauvin, dans Lacelle-Webster 2017) ? Pour répondre à cette question, il faut s'attarder à l'analyse du degré d'influence qu'ils ont sur les politiques publiques. Le cadre analytique retenu divise le pouvoir d'influence et de décision en cinq échelons : information, consultation, discussion, délibération et collaboration.

Il importe de dépasser une approche limitative de la démocratie, qui actuellement ne permet aux citoyen.ne.s, au mieux, que de donner leur opinion lors de consultations pour se prononcer en faveur ou en défaveur de décisions émanant des gouvernements. J'insiste donc sur l'importance de laisser place aux initiatives citoyennes, par exemple avec des politiques et projets parfois appelé.e.s *grassroots*. Les initiatives citoyennes permettent de traverser tous les échelons de la participation, d'horizontaliser les rapports, de rapprocher la population les élu.e.s et de favoriser l'adhésion de toutes et tous à des projets politiques communs. Les pages suivantes seront consacrées à deux de ces initiatives, aux processus et résultats contrastés.

2. Études de cas

Afin d'illustrer des exemples concrets de participation citoyenne, la section suivante brossera le portrait de l'expérience de deux personnes. J'ai voulu m'attarder à deux des très rares figures de cas représentant des initiatives citoyennes ayant mené à un projet de loi ou à une loi sanctionnée. Ensemble, elles démontrent la variabilité des parcours de projets citoyens et de leurs perceptions possibles par leurs instigateur.trice.s.

2.1 Loi 151, *Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur*

Le premier exemple choisi pour cet essai est le résultat d'une mobilisation militante, avec au front des jeunes femmes alors étudiantes. J'ai pu m'entretenir avec l'une d'entre elles,

Mélanie Lemay. Cette étude de cas démontre comment un processus démocratique peut prendre un tout autre chemin que ce qu'espéraient ses instigatrices.

a. Origine du projet de loi

L'implication dans la sphère publique de Mélanie Lemay relève d'un concours de circonstances bien plus que d'une décision consciente. Ayant été agressée sexuellement durant ses études, son histoire circula graduellement dans plusieurs milieux et éventuellement dans la sphère publique. Des médias lui firent des demandes d'entrevue et elle prit parole de plus en plus souvent dans diverses instances. À l'aide d'un réseau d'alliées, elle cofonda le collectif Québec contre les violences sexuelles et multiplia les actions et les prises de parole. Son message portait sur le grave déficit de politiques, normes et règlements concernant le traitement des agressions sexuelles de la sphère législative vers le judiciaire. Elle voulait donc apporter une réponse sociale et politique à cette situation, notamment par des réformes juridiques.

Un tournant à cette lutte fut marqué à la suite d'un passage télévisuel, où des membres du collectif avaient exposé leurs revendications⁷ ; sur un autre plateau, peu après, une ministre avait été invitée à commenter les demandes qui avaient alors été formulées, et elle prit des engagements en ce sens. Lesdites demandes touchaient de multiples lois, règlements et politiques. Cependant, le gouvernement en place choisit plutôt de concentrer son attention sur la création d'une nouvelle loi, aujourd'hui la Loi 151, *Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur*.

b. Le processus législatif – vues citoyennes

Dès le début du processus législatif, les militantes avaient formulé des recommandations qu'elles qualifiaient d'incontournables à la fois dans leur mémoire et lors des consultations publiques, au même titre que les autres groupes invités.

⁷ Voir l'extrait suivant :

<https://ici.radio-canada.ca/tele/tout-le-monde-en-parle/2016-2017/segments/entrevue/9681/ariane-litalien-melanie-lemay>

Ce processus fut vécu avec beaucoup d'émotions fortes pour le collectif militant. L'expérience intime de ses membres au sujet des agressions en milieu scolaire a été mêlée à d'autres points de vue, qui pouvaient entrechoquer le leur. Beaucoup d'intérêts étaient en jeu, certains mutuellement contradictoires ou effaçant des dissensions internes⁸. Des limites de la représentativité avaient alors été constatées. Pour Lemay, les normes circonscrivant qui peut parler au nom de qui font qu'« [o]n se prive d'un immense capital humain et social en se limitant [ainsi] », surtout au sujet d'une expertise non professionnalisée. Particulièrement pour un enjeu aussi sensible, Lemay jugeait que les besoins et la voix des victimes, les principales concernées, avaient été insuffisamment considérés, au profit de ceux d'autres groupes. L'attention ayant été divisée, la portée du mouvement social se vit réduite.

Ceci eut pour effet de laisser à Mélanie Lemay un goût bien amer, tant après les consultations qu'à l'adoption de la loi. Elle a senti que son travail, ainsi que celui des militantes de manière générale, avait été invisibilisé, insuffisamment considéré. En effet, elle avait été invitée à faire partie de la composition d'un nouveau comité expert, sous la gestion d'un autre ministère, mais n'a jamais eu de retour à ce sujet, l'effaçant du processus décisionnel. En lisant le rapport que produisit plus tard ce comité, elle vécut plusieurs déceptions quant aux recommandations, qui recyclaient de vieilles propositions et qui aurait bénéficié d'un regard plus « terrain » et moins « technocratique » selon ses mots. La composition de ce comité avait été homogénéisée et la représentativité des expertises à la table, mal pondérée selon elle. Son désappointement vint donc du manque de concertation entre les milieux pour l'établissement des règlements et politiques ultérieures, mais également du travail en silos entre les ministères. La loi avait été circonscrite seulement au milieu de l'enseignement post-secondaire du fait que le mouvement était porté par des étudiantes, et, en ce sens, Lemay s'est sentie utilisée pour

⁸ Une de ces dissensions est particulièrement marquante. À l'occasion des consultations publiques, le président de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université avait tenu des « propos troublants et préoccupants » desquels 150 professeur.e.s membres et sympathisant.e.s de cette fédération avaient tenu « fermement à [se] dissocier » par une lettre adressée à la ministre responsable du projet de loi (Pagé et coll. 2017).

des fins de capital politique pré-électoral. Elle caricaturait la position du gouvernement sur les militantes : « Elles vont avoir leur *nanane* et nous laisser tranquilles ».

Les changements promis par la loi ont été appliqués, mais ceux-ci sont restés limités. Elle résume ce qu'elle retient des suites de l'adoption de la loi :

Fondamentalement, rien n'a été changé quant à l'impunité des agresseurs. Le principal enjeu pour les politicien[.ne.]s a été de chercher à rétablir la confiance du public à l'égard du système de justice, mais c'est du maquillage de la réalité puisque la prochaine génération de victimes d'agression sexuelle n'aura pas plus de support qu'actuellement. [...] C'est structurellement l'impunité qui a été votée.

c. Facteurs favorables et défavorables dans ce projet

Le momentum médiatique duquel Mélanie Lemay a bénéficié est sans aucun doute un des facteurs ayant mené à la montée des revendications du groupe Québec contre les violences sexuelles. Ce fut en fait le résultat d'une série d'évènements fortuits, et les orientations gouvernementales n'allaient initialement pas en ce sens. Le collectif a donc échappé à une tendance forte voulant que « les domaines de la vie sur lesquels les citoyen[.ne.]s exercent du contrôle (par conséquent leurs préférences) sont eux-mêmes déterminés par des choix institutionnels antérieurs » (Fung 2011 : 8).

De même, le travail transpartisan a été un grand plus dans ce dossier. Il s'est cependant limité à un seul ministère, une seule sphère d'activités, réduisant ainsi les voix qui auraient pu être entendues. Celles-ci avaient une crédibilité accrue si elles bénéficiaient d'un statut d'expert.e.s techniques, mais étaient considérées comme biaisées si elles ne parlaient qu'en leur nom personnel⁹. De même, le format de la représentativité de groupes invités aplanit les débats internes, et les nuances se font plus difficilement, voire pas du tout entendre lors de consultations, au profit d'un message unifié et clairement revendicateur d'éléments précis. Réfléchir de manière transversale est moins commun

⁹ Cette reconnaissance des expertises technique et professionnelle, mais de la non-reconnaissance de l'expertise expérientielle fait écho à l'idée que le savoir citoyen n'est pas considéré d'office comme crédible selon les décideur.euse.s. Le fardeau de la preuve de leur pertinence repose sur les épaules des citoyen.ne.s (Yates et Arbour, dans Martin 2019 : 13-14).

dans ce genre d'exercice en raison de la prédominance d'une approche plus segmentée dans la gestion des affaires publiques, réduisant la portée des idées citoyennes.

Mélanie Lemay garde un certain ressentiment de cette expérience : elle a des craintes pour les prochaines victimes, des sentiments d'exclusion, d'invalidation et de trahison devant des promesses non tenues, mais une fierté d'avoir transcendé des barrières hiérarchiques. N'ayant jamais eu une grande confiance envers les institutions, elle n'en a pas retrouvé ici. Son engagement citoyen se tourne de plus en plus hors de la sphère politique, où désormais elle espère interpeller les gens par la canalisation de leur indignation et de leurs émotions par les arts.

2.2 *Projet de loi n°197, Loi modifiant la Loi sur la protection du consommateur afin de lutter contre l'obsolescence programmée et de faire valoir le droit à la réparation des biens*

Le second exemple choisi pour cet essai est le fruit d'un travail concerté de rédaction d'un projet de loi, au titre explicite. Il a la particularité d'avoir vu son principe adopté à l'Assemblée nationale, mais demeure en attente d'être appelé en étude détaillée en commission parlementaire au moment de publier ce texte. Les lignes suivantes proviennent d'une entrevue avec Jonathan Mayer, chargé de cours universitaire et instigateur de ce projet de loi.

a. Origine du projet de loi

En 2019, Jonathan Mayer visionna un documentaire qui le sensibilisa à la réalité de l'obsolescence programmée. Il décida d'en faire le thème du cours d'interprétation juridique qu'il allait donner sous peu. Tout au long de la session, il dirigea sa classe de 51 étudiant.e.s dans l'analyse du cadre législatif entourant les balises de l'obsolescence et le droit à la réparation des biens dans différents pays, mais aussi les lacunes du cadre juridique du Québec. La classe lança, en premier lieu, une pétition pour réclamer ce droit. Parallèlement, elle menait un travail intensif d'écriture d'un projet de loi afin de poursuivre

les démarches de revendication. La pétition récolta plus de 45 000 signatures et fut déposée à l'Assemblée le 2 avril 2019, et le projet de loi, le 13 avril.

b. Le processus législatif – vues citoyennes

Mayer avait au préalable contacté un député indépendant afin qu'il soit le parrain de cette pétition et qu'il lui fournisse des ressources et du soutien dans la rédaction du projet de loi. Ce député s'était engagé à déposer ledit projet de loi avant même qu'il ne soit rédigé. Ayant souhaité que le travail de sa classe soit concret et bénéfique tant pour les étudiant.e.s que pour la société dans son ensemble, il avait cherché à mobiliser une expertise politique, juridique, écologique et technique pour que 18 spécialistes de chacun de ces domaines viennent appuyer la classe dans ses démarches selon le plus de points de vue possible. Grâce à l'élagage et aux bonifications en continu tout au long de la démarche, la version du projet de loi écrite par les étudiant.e.s fut très près de celle déposée à l'Assemblée nationale.

Un mois après que la pétition fût déposée, une autre députée de l'opposition sollicita une séance de travail afin qu'une commission parlementaire s'en saisisse pour l'étudier. Cette demande fut rejetée. Il s'écoula ensuite un an et demi avant que le sujet ne revienne au menu législatif, cette fois par le véhicule du projet de loi. C'était une autre députée de l'opposition qui avait déposé une motion en chambre pour demander d'appeler des consultations particulières et ainsi entendre des expert.e.s sur l'obsolescence programmée. La motion fut appuyée par toutes les oppositions, mais rejetée par le gouvernement. Il justifia ce refus en invoquant un plus grand besoin de temps pour analyser la question et faire ses propres démarches et aussi que d'autres lois traitaient déjà de certains éléments, notamment.

Cela n'affecte pas la fierté de l'instigateur du projet de loi. Le fondement de sa démarche repose sur le simple désir et le devoir d'agir, à l'échelle de sa personne et de son milieu professionnel. Qu'importe si le projet soit appelé en commission, remanié ou qu'il meure au feuilleton, le plus important pour lui est d'avoir tenté sa chance, d'être passé à l'action

pour l'action en elle-même et non pour son résultat¹⁰. Il se réjouit également d'avoir élaboré une solution à un problème complexe et de l'avoir amenée le plus loin possible, et donc d'avoir fait son devoir de citoyen. Sa satisfaction repose aussi sur le fait d'avoir été pédagogiquement novateur, d'avoir sensibilisé des dizaines d'étudiant.e.s à un enjeu de société et de les avoir fait participer à un exercice démocratique. De plus, l'attention médiatique qu'il a reçue pour son projet a permis de faire connaître les enjeux au-delà de l'université et d'avoir rassemblé des milliers de personnes, tous milieux sociaux confondus. Maintenant que la balle est dans le camp du gouvernement, il est optimiste à l'idée que les idées qui circulent dans la sphère publique se matérialisent éventuellement juridiquement. L'adoption du principe du projet de loi en avril 2021 à l'Assemblée a fait ressurgir ses espoirs.

c. Facteurs favorables et défavorables dans ce projet

Bien que le projet de loi ne soit pas (encore ?) sanctionné, il est possible de dresser un bilan des facteurs ayant favorisé ou non son avancement. Le principal élément limitant le plein déploiement de la participation citoyenne semble être un échancier fixé par le gouvernement qui convenait à ses autres priorités législatives. Il avait en effet déterminé des paramètres d'une nouvelle consultation en plus de la pétition qui lui avait été présentée, en menant un sondage par le biais d'un organisme sous sa direction, l'Office de la protection du consommateur. Il s'inquiétait aussi du recoupement potentiel entre différentes lois et voulait mener un travail approfondi avec ses équipes de légistes. Le député parrain de la pétition pensait voir le principe du projet de loi adopté deux ans plus tôt et accusait le gouvernement d'avoir fait perdre son temps à la population : « plus on attend, bien, plus je pense que les citoyen[.ne.]s sont lésé[.e.]s » (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 24 mars 2021, p. 11 643).

Quant aux éléments favorables, la notion de crédibilité vient d'abord, du fait que le projet de loi ait été élaboré par une classe composée de plusieurs futur.e.s avocat.e.s, dont la

¹⁰ Mayer ajoutait à cet effet : « La démocratie n'est pas un cadeau, c'est une tâche. Si on ne fait pas notre travail citoyen comme il faut, on va avoir la démocratie qu'on mérite, ce qui ne ressemble plus tant à une démocratie, mais à une mascarade avec un vote à chaque quatre ans, où des promesses tenues en campagne électorales peuvent être reniées par après. »

qualité du travail bénéficiait sans doute d'un préjugé favorable de la part d'un.e ministre de la Justice, par exemple. Ensuite la collaboration avec le député parrain du projet a été qualifiée d'excellente, voire d'indispensable. Le député s'était en effet occupé des démarches parlementaires, de l'établissement d'un échéancier et de la mise en contact avec des légistes pour respecter toutes les exigences techniques. La transpartisanerie fut aussi un atout : rallier des député.e.s des oppositions et indépendant.e.s donnait une certaine légitimité à la démarche, qui avait en outre bénéficié d'une concertation de spécialistes issu.e.s d'une variété de domaines. Celle-ci a mené à l'écriture rigoureuse d'une pétition particulièrement populaire. Elle a suscité une grande attention médiatique à un point tel où il devenait difficile pour le gouvernement de l'ignorer. Enfin, Mayer attribuait le succès de sa démarche sur son audace, sa bonne organisation, sa stratégie et le fait d'avoir entamé ce projet non pour son résultat, mais pour son principe. Il a définitivement envie de renouer avec l'expérience, la prochaine fois en laissant peut-être sa classe décider elle-même du sujet sur lequel aimerait se pencher, avec le probable inconvénient de ne pouvoir cependant amorcer de démarches en amont.

3. Facteurs influents pour une participation citoyenne optimale

Les études de cas présentées ci-haut peuvent à leur façon révéler les facilitateurs et les obstacles à la participation citoyenne. Certains éléments sont propres aux situations uniques décrites précédemment tandis que d'autres sont généralisables. La prochaine section s'attarde au contexte plus large et propose une généralisation.

3.1 Facteurs défavorables

a. Méconnaissance des mécanismes

Un sondage effectué par le Bureau d'Intervieweurs Professionnels pour le compte de l'Institut du Nouveau Monde auprès de 20 000 personnes a révélé que les mécanismes les plus communs peuvent pourtant être inconnus pour une grande proportion d'entre elles. Par exemple, la pétition était inédite pour 26 %, et les grands chantiers consultatifs, telles les commissions Bouchard-Taylor et Pronovost, pour 31 %. Cette ignorance

touchait plus particulièrement les personnes moins scolarisées, celles entre 18 et 34 ans, celles n'ayant pas voté aux élections précédentes, celles ni travailleuses, étudiantes ou retraitées, ainsi que les femmes (2012 : 12).

Au-delà de la connaissance même de ces mécanismes, celle de leurs rôle et objectifs est nécessaire. Par exemple, la pétition ne sert généralement pas à influencer les politiques publiques en elles-mêmes sur un enjeu donné, mais plutôt à avoir un impact sur l'opinion populaire, ce que Jean-Philippe Warren appelle la « sphère démocratique ». Autrement dit, la pétition sert à tâter le pouls de l'intérêt de la population, à introduire un sujet dans le débat public, voire à devenir un « formidable outil de propagande » populaire (2013 : 62). C'est également ce que suggèrent Luca Bernadi, Daniel Bischof et Ruud Wouters dans leur étude réalisée sur une période de 40 ans dans quatre pays occidentaux¹¹, ajoutant même que les sondages, notamment, peuvent avoir une influence significative sur l'attention portée par des élu.e.s sur les enjeux qui sont ainsi portés dans l'espace public (2021)¹². Ceci, avancent les auteurs, est peut-être dû à la clarté des priorités ainsi établies par les pôles d'opinion.

b. Temps pour s'informer et participer

Un autre obstacle se trouve dans le fait que certaines personnes, en dépit de leur bonne connaissance de l'ensemble des mécanismes de participation, n'ont pas le temps de s'impliquer. Le manque de temps est d'ailleurs le plus souvent cité comme défi à la participation citoyenne (INM 2012 : 26-27).

Cela peut se comprendre dans le fait que s'informer sur le sujet touché demande certaines ressources de temps qui sont parfois inaccessibles. Débloquer une plage horaire dans sa semaine probablement très remplie par le travail et les engagements familiaux demande parfois certains accommodements pour prendre part à l'activité en

¹¹ Il s'agissait de l'Allemagne, de l'Espagne, du Royaume-Uni et des États-Unis.

¹² Notons qu'ils et elles ne légifèrent pas forcément dans le sens des demandes, mais leur portent à tout le moins un intérêt.

elle-même. À l'ère moderne où pour certaines personnes, le repos est un luxe, elles penseront d'abord à elles avant de s'engager pour leur communauté ou leur société.

c. Peu d'influence des pétitions

La pétition est un des mécanismes de participation les plus connus par la population québécoise (INM 2012 : 12). Pour être étudiée en commission parlementaire, elle doit être saisie par cette commission. C'est la majorité parlementaire qui permettra ou non d'accorder une attention aux demandes comprises dans les pétitions déposées et d'en faire le suivi avec le gouvernement. Cependant, lorsque l'on est en situation de gouvernement majoritaire, il en dépend de la volonté seule du gouvernement puisque c'est le parti qui le forme qui détermine l'ordre du jour des commissions. Il en découle une importante limite : même les pétitions les plus populaires du 21^e siècle au Québec n'ont pas fait changer d'avis les personnes à qui elles étaient destinées¹³ (Warren 2013). C'est ce qui fait dire à Lacelle-Webster que le processus qui leur est rattaché ne permet pas de leur donner de poids (2019 : 145).

Afin de donner une valeur quantitative à cette idée, voici quelques chiffres : entre 2009 et 2016, 2 % des pétitions déposées ont été étudiées en commission, soit 15 sur 1052 (Noël et Sioui 2017). Même les parlementaires constatent ce désintérêt, puisque 69 % qui ont été interrogé.e.s par Lacelle-Webster dans le cadre de sa recherche trouvaient ce mécanisme peu ou très peu influent (2019 : 144). Dave Noël et Marie-Michèle Sioui rapportaient dans leur article l'hypothèse d'une élue de l'opposition à l'époque : « Il y a une confusion entre leur rôle au sein du gouvernement et leur mission de parlementaire par rapport à l'étude des pétitions, qui sont une expression des citoyens, que nous devons entendre » (2017).

Quant à la teneur des pétitions étudiées, 16 des 17 pétitions saisies entre 2010 et 2018 par le mandat d'initiative d'une commission concernaient des sujets « politiquement inoffensifs pour le gouvernement et non en rupture avec les orientations

¹³ Pensons seulement à celle qui réclamait la démission de Jean Charest. Ayant récolté le plus de signatures dans l'histoire de la province, au nombre de 247 379 en trois mois, elle avait été rejetée par le ministre à qui incombait le traitement de ce dossier, qui avait affirmé qu'elle n'avait pas sa place dans la législature (Warren 2013 : 67).

gouvernementales » (Montigny et Brennan 2020 : 163). Pour les données les plus récentes sur la saisie de pétitions, voir l'Annexe 1.

d. Peu d'influence des commentaires et consultations en ligne

Les méthodes participatives en ligne posent des défis particuliers. Un d'entre eux concerne les fonctionnaires qui doivent traiter et consigner les réponses : l'identification des répondant.e.s peut être complexe pour valider s'ils et elles résident bien sur le territoire visé ou ne sont pas des doublons ou encore des arnaques robotisées (Tellier 2011).

Un autre défi consiste en faire valoir son opinion autrement que dans ses généralités lorsque les questions auxquelles on doit répondre sont dites « fermées ». Celles-ci permettent de circonscrire les réponses à quelques éléments recherchés par le politique et l'administratif. L'étude menée par Christian Boudreau et Daniel J. Caron s'intéressait à l'opinion de personnes élues et gestionnaires sur des modes participatifs, et pour la majorité de celles interrogées, les commentaires, questionnaires et même les forums n'étaient vus que comme parcellaires pour sonder les intérêts de la population (2016 : 167). Ceci limite donc l'expression des opinions, avis et recommandations dans toute leur complexité et leurs nuances.

e. Peu d'engouement pour les consultations publiques et les mémoires

Si le mémoire et sa présentation à des audiences publiques apparaissent déjà plus complets, c'est que les personnes et surtout les organisations qui les investissent disposent de ressources plus importantes que les individus lambda, sans affiliation particulière (Lacelle-Webster 2019). Qu'il s'agisse de personnel qualifié pour mettre en forme un argumentaire ou de temps dédié à l'intérieur d'un cadre professionnel, il y a déjà là une forme de privilège – au sens sociologique du terme – qui en ressort. De même, en ce qui a trait aux consultations particulières, celles-ci se font généralement sur invitation, ce qui témoigne d'une présélection et de mise de côté d'autres voix.

Ceci se traduit par un taux de participation plutôt bas : les résultats du sondage transmis aux 20 000 personnes cités plus tôt attestent que sur le nombre interrogé, seuls 11 % d'entre elles avaient participé à une audience publique au cours des cinq dernières années, et 4 % à une audience du BAPE (INM 2012).

f. Crainte des nouveaux mécanismes

Si les administrations publiques peuvent être dubitatives devant de nouveaux modes participatifs plus libres, c'est qu'elles redoutent, et parfois avec raison, la perte de contrôle du processus. La prévisibilité est importante dans ce cadre et elles craignent que des dérapages ou de mauvais messages viennent nuire à l'ensemble de l'exercice. C'est ce qui explique probablement le recours plus fréquent aux méthodes plus classiques et structurées (Boudreau et Caron 2016 : 167-168). C'est aussi ce qui fait dire à Yves Vaillancourt (2009) qu'un État stratège partenaire de la société civile ne peut émerger. Parmi les raisons qu'il évoque, il y a le fait que l'État québécois « se laisse absorber par les fonctions opérationnelles et n'arrive pas à se concentrer sur ses fonctions stratégiques » (2009 : 241). Il attribue ce blocage à plusieurs facteurs, notamment le New Public Management¹⁴, dont il fait une critique sévère.

g. Représentativité

À la suite de ce que je viens d'énoncer, particulièrement en matière d'accès aux mécanismes de participation ou même de leur connaissance, la question de la représentativité juste se pose. Il suffit d'aller faire un tour sur le site web de l'ANQ¹⁵ dans la section des mémoires déposés et constater une similarité du profil des intervenant.e.s et organisations de projet de loi en projet de loi. Boudreau et Caron font le même constat, s'appuyant sur des entrevues avec des gestionnaires de l'Assemblée. Ceci a pour effet de débalancer les voix et d'en marginaliser une grande proportion¹⁶ (2016 : 164-165). Les

¹⁴ Il s'agit d'un mode de gestion étatique apparu dans les années 1970, consistant en un renouveau de l'équilibre coûts/efficacité pour les services publics. Il tire son inspiration de la sphère privée et se concentre sur la gestion par résultats.

¹⁵ <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/documents-deposes.html>

¹⁶ L'archétype présenté était l'homme de 50 ans ayant fait des études supérieures et représentant d'un groupe d'intérêt. Les études de cas de cet essai sont donc des contre-exemples.

facteurs de diplomation universitaire et d'âge des participant.e.s lors des consultations sont également déterminants selon les conclusions de l'INM (2012 : 14).

Ces constats étant établis, il y a maintenant lieu de se poser la question suivante, sur la généralisation des résultats : peut-on prétendre à des projets et politiques adapté.e.s aux besoins de la population si le profil social, économique et culturel des individus ayant pris parole est aussi homogène ?

Si la situation actuelle a peu à peu homogénéisé le profil des individus et groupes tentant d'influencer les orientations gouvernementales, c'est notamment en raison de la professionnalisation de la représentation des intérêts. Les lobbyistes professionnel.le.s, dont le nombre est grandissant, se spécialisent dans les communications d'influence et ont un net avantage par rapport aux individus sans affiliation. Les organisations qu'elles et ils représentent ont conscience du type de personnes bénéficiant de la meilleure écoute des titulaires de charge publique¹⁷. Elles forment donc leurs ressources selon certaines formules stratégiques, voulant avoir gain de cause dans ces activités d'influence.

De plus, le fait qu'aucune partie prenante n'ait ni à rendre de compte ni à dialoguer avec les autres tend à la réification des positions, apportant peu de nuances entre elles. Ainsi, il est normal de voir des positions devenir concurrentes entre elles et également représentées aux yeux du public (Lenihan 2009 : 28).

h. Expertise

Ce que plusieurs (Lacelle-Webster 2019 et Fung 2011, notamment) considèrent comme une « tension » entre la voix des expert.e.s professionnel.le.s et de la population générale rejoint très bien cette précédente idée. Je parle d'inégalités socioéconomiques principalement parce que les spécialistes dont il est question ici sont généralement des

¹⁷ Bernadi, Bischof et Wouters vont jusqu'à affirmer que « les groupes d'intérêts [...] sont graduellement devenus une incarnation typique concurrentement aux partis politiques » (2021 : 94).

personnes issues de classes sociales moyennes à élevées, chose abondamment démontrée dans les sciences sociales et à travers les années.

D'une autre perspective, dans le sondage mené pour l'INM (2012) les personnes interrogées étaient elles-mêmes d'accord en grande majorité avec le fait que les personnes prenant part à des processus de participation soient des expertes du sujet débattu. On peut donc se demander si un certain syndrome de l'imposteur gagne les non-spécialistes, qui en viennent qu'à ne plus se sentir légitimes de parler, à moins qu'elles aient de bonnes connaissances sur le sujet.

La position que je défends ici ne va pas pour autant dans le sens d'exclure les expert.e.s de la participation, et la littérature que j'ai recensée n'appuie pas du tout cela non plus. C'est plutôt, ainsi que le dit Fung (2011), que baser des décisions gouvernementales seulement sur la vision d'expert.e.s serait irréaliste. Un obstacle demeure donc dans les processus participatifs, et en ce sens le terme de « tension » me semble bien décrire la situation : comment réfléchir la place à donner dans une démocratie plus directe aux personnes non expertes ?

i. Manque de confiance en la politique

Je viens de parler de la confiance en soi, mais un déficit similaire est fréquemment relevé. 61 % de la population accorde une confiance faible ou nulle devant le gouvernement québécois lorsqu'il mène des consultations. Ceux et celles ayant très confiance ne forment qu'une frange de 5 % du groupe sondé (INM 2012 : 16). Cela constitue même un facteur décourageant directement la participation pour 18 % (2012 : 26).

Sur un plan qualitatif, une recherche menée par le centre Samara pour la démocratie (Bastedo et coll., 2011) a démontré que les personnes interrogées condamnaient toutes la politique partisane, qu'importe si elles participaient ou non à des activités de nature politique. Leur vision de l'actualité politique contrastait trop avec leur idéal démocratique et leurs expériences personnelles d'interaction avec ce système avait confirmé leurs intuitions, voire avait fait baisser leur estime pour lui. La liste des émotions négatives recensées est longue : « désintérêt, apathie, négativisme, cynisme, désillusion, méfiance

envers le système et les politicien[.ne.]s, rébellion, paresse et irresponsabilité » (2011 : 20). Bref, la perte de confiance envers les élu.e.s et le système en lui-même forge une certaine déconnexion de cet aspect de la vie sociale.

j. Déconnexion

Les enjeux plus près de soi sont ceux qui motivent une action sociale et politique. Cependant, lorsque des individus entament des démarches sérieuses pour changer une situation – aussi petite soit-elle – et qu’après un certain temps, le statu quo demeure, ce qui leur tenait à cœur et qui était considéré comme un problème ne se voit pas réglé. Une fissure, de plus ou moins grande envergure, se forme entre eux et le monde politique. Cette fissure peut apparaître ou s’agrandir quand des groupes sentent que les enjeux de leur quotidien, telle la protection d’un cours d’eau près de chez eux, ne préoccupe pas particulièrement leurs élu.e.s. Ils peuvent en venir qu’à se sentir étrangers des joutes politiques, qu’ils sentent de moins en moins les concerner pour améliorer leur qualité de vie ou même répondre à leurs besoins. Les enjeux discutés sur la sphère publique ne les rejoignent plus et concernent davantage une sphère décriée comme technocrate. Ne se sentant pas écoutés, ils ne voient pas l’intérêt d’y participer à titre de citoyens¹⁸. (Bastedo et coll., 2011).

k. Sentiment d’impuissance

Pour les personnes ne prenant pas part à des activités de participation citoyenne, le manque de confiance en ses capacités et en la valeur de ses opinions peut jouer un rôle déprimeur. Combiné à la déconnexion latente, il s’ensuit un sentiment généralisé d’impuissance.

¹⁸ Les moins désillusionnées d’entre elles vivent des déceptions, certes, mais entretiennent l’espoir que le système pourra leur servir, ou le fait déjà dans d’autres sphères. Elles se perçoivent également elles-mêmes comme des actrices de changements futurs : « Les citoyen[.ne.]s inactif[.ve.]fs observent la politique d’un point de vue extérieur : impénétrable, immuable et par conséquent, sans importance. Les participant[.e.]s actif[.ve.]fs la perçoivent plutôt de l’intérieur : imparfaite, mais récupérable » (Bastedo et coll., 2011 : 13).

Ce sentiment apparaît même parmi les personnes qui participent à des activités démocratiques : seulement 40 % d'entre elles ont l'impression d'avoir un impact important sur les décisions gouvernementales, et 13 %, très important (INM 2012 : 15). Ceci est d'autant plus vrai pour les personnes jeunes ou n'ayant pas voté aux élections précédentes. Pourtant, on rapporte que « [le] premier facteur en importance – et de très loin – qui motive les répondant[e.s] à participer à une consultation publique est le sentiment que [leur] participation aura un impact (67 %) » (2012 : 25).

Ceci nous fait donc revenir à cette déconnexion : le sentiment de ne pouvoir exercer aucune influence, ou presque, réifie l'impression que les parlementaires vivent dans un monde différent du sien.

I. Temps pour les parlementaires

L'enjeu du manque de temps concerne également les parlementaires, de manière structurante même. Éric Buge (2020) dresse dans son article un portrait large, international et nuancé des relations, qu'il qualifie de difficiles, qu'entretiennent les parlements avec le long terme. Le court-termisme qu'il critique et dénonce affecte moins les thématiques discutées que la manière avec laquelle les parlementaires le font. C'est probablement avec cette lunette d'efficacité et de rapidité de la prise des décisions que les élu.e.s interrogé.e.s par Lacelle-Webster affirmaient à 62 % que la participation citoyenne ralentit le train des activités politiques (2019 : 140) .

Cette vue étroite du temps correspond à ce que Pierre Rosanvallon a appelé la « myopie des démocraties » (dans Buge 2020). Beaucoup d'enjeux demandant réflexions et actions échelonnées concernent par ailleurs des domaines scientifiques. Les spécialistes sont en effet consulté.e.s à cet effet, ce qui fait dire à plusieurs gouvernements que l'opinion de la population générale est optionnelle, étant donné que beaucoup de ressources de temps ont déjà été allouées, par exemple, dans la commande d'études ou de consultations particulières. C'est pourtant là une vision limitant le potentiel créatif des non-spécialistes (Bastedo et coll., 2011).

m. Manque de considération pour le rôle citoyen

Il semblerait à la lumière de ces dernières informations que l'État québécois opère depuis plusieurs décennies selon une approche d'un « État stratège » déficitaire. Selon la théorie élaborée par Louis Côté et Benoît Lévesque, un État stratège partenarial en est un occupant pleinement sa fonction de régulation sur tous les aspects, tout en promouvant des stratégies de développement économique et de solidarité sociale et en s'alliant avec des partenaires non étatiques, tels le secteur privé et la société civile, pour la conception et la délivrance de ses services. Le Québec aurait cependant actuellement un déficit sur le plan des partenariats avec ceux non étatiques. Sa vision managériale y est pour quelque chose, tendant à dépeindre les citoyen.ne.s comme des usager.ère.s des services publics, sinon des consommateur.trice.s¹⁹. On revient donc à cette idée du déficit de crédibilité, cette fois perçu par les titulaires de charge publique, qui invoquent le manque de connaissances, oui du sujet, mais aussi de l'appareil administratif et étatique. Dans cette vision, les commentaires et propositions citoyen.ne.s sont déphasé.e.s avec les besoins du système et constituent une perte de temps, voire un boulet. Pourtant, les inclure tant dans l'élaboration que dans la réalisation des politiques publiques aiderait à leur démocratisation. Pour que l'État stratège partenaire de la société civile émerge pleinement, il faudrait qu'il transforme sa vision de sa relation avec elle, la faisant passer d'une nature instrumentale à partenaire. On entend ici un échange réel, un partage du pouvoir et une influence réciproque.

En bref

Les facteurs défavorables à une participation optimale sont nombreux et variés. Certains relèvent de limitations sociales et contextuelles de la population (méconnaissance des mécanismes, temps pour s'informer et participer, manque de confiance en la politique, déconnexion et sentiment d'impuissance). D'autres sont liés à l'usage des mécanismes (peu d'influence des pétitions, des commentaires et des consultations en ligne, peu

¹⁹ Les auteurs attribuent plusieurs causes à cette situation, tel ce que l'on peut interpréter comme les politiques néolibérales, le New Public Management ou les orientations politiques nationales.

d'engouement pour les consultations publiques et les mémoires). L'administratif a sa part de responsabilité (crainte des nouveaux mécanismes), ainsi que les politicien.ne.s (temps pour les parlementaires, manque de considération pour le rôle citoyen). Certains facteurs sont concomitants à toutes ces sphères (représentativité et expertise).

De cela, quelques constats émergent. Un d'entre eux rejoint les mots de Lacelle-Webster et indique que les élu.e.s voient un certain degré d'influence de la participation citoyenne sur les politiques publiques, mais pas forcément une contrainte. Cette influence se fait surtout de manière indirecte. Les parlementaires la perçoivent également mieux lorsqu'elle paraît représentative des intérêts pour chaque projet ou politique, mais avec une « approche sélective » des citoyen.ne.s (2019 : 150).

L'influence citoyenne semblerait plus importante actuellement dans les cadres non institutionnels, comme les sondages, les entrevues médiatiques, les rencontres fortuites ou les manifestations (2019 : 143). Pourtant, une étude longitudinale contredisait ce dernier point en démontrant qu'historiquement et internationalement, les manifestations n'ont que peu, voire pas d'effet sur les orientations politiques. Ce seraient plutôt les pôles d'opinion et autres sondages qui aiguilleraient de telles priorités (Bernadi, Bischof et Wouters 2021). Une enquête d'actualité a même démontré qu'au Québec, les sondages pouvaient mériter une grande attention de la part du gouvernement, puisque celui en place lors de l'écriture de ces lignes en avait commandé, depuis son arrivée au pouvoir, pour une valeur totalisant plus de 600 000 \$ (Lavoie 2021)²⁰. Ainsi, l'opinion de groupes sociaux diversifiés peut être entendue, mais toujours en balisant leur rôle, leurs impacts potentiels et leur capacité d'initiative.

En reprenant l'échelle d'influence des mécanismes participatifs, il est possible de conclure qu'aucun grade n'est même pleinement investi. Même celui qu'on pourrait croire comme demandant le moins d'efforts, l'information, ne rejoint pas toutes les strates de la population. De même, il est difficile de mobiliser des personnes aux opinions diversifiées et pertinentes sur un sujet pour une discussion, une délibération ou une collaboration

²⁰ Cet article révélait qu'à titre comparatif, un gouvernement précédent avait commandé un seul sondage de 13 000 \$.

quand même pour des consultations, plusieurs personnes et groupes s'effacent ou sont effacé.e.s. Peut-être, au contraire, que d'investir ces sphères d'influence en mettant sur pied de nouveaux mécanismes tests permettrait de lutter contre le manque de confiance, la déconnexion, le sentiment d'impuissance et le manque de considération pour le rôle citoyen.

3.2 Facteurs favorables

J'ai expliqué plus tôt comment l'engagement citoyen peut bénéficier aux politiques publiques pour les bonifier et les enrichir. Mais pour cela il faut démocratiser les institutions politiques en elles-mêmes (Katz et Halpern, dans Boudreau et Caron 2016 : 156), ainsi que les processus de réflexion autour de projets. Il importe pour ce faire d'adopter une approche coordonnée dans l'ensemble des démarches participatives, du début à la fin. Un objectif serait de « clarifier, d'évaluer et de systématiser les pratiques au sein des ministères et des organismes, pour y instaurer une réelle culture de la participation » (INM 2014b : 13), qui se pérenniserait au fur et à mesure de son investissement par la population. Les prochains points en présenteront des éléments saillants. Ils ont été réfléchis plus particulièrement pour les consultations, les discussions et les délibérations, mais peuvent tout à fait inspirer l'ensemble des grades de l'échelle de la participation. Enfin, je me dois de préciser que les facteurs défavorables ci-nommés représentent des obstacles particulièrement importants pour la démocratie. Les facteurs favorables ne visent pas forcément à y répondre. Elles correspondent plutôt à des leviers vers une meilleure participation ou à un potentiel à développer et à renforcer.

a. Accès et qualité de l'information du processus

Ainsi que le démontre le premier grade de l'échelle de participation, un socle sur lequel il faut se reposer est une information de qualité, bien vulgarisée et largement diffusée. Les résultats du sondage sur les 20 000 personnes cité plus tôt sont clairs en ce sens : 98 % de personnes sondées considéraient important le fait d'avoir un meilleur accès à l'information relativement aux consultations publiques (INM 2012). Selon cette même enquête, l'information, une fois vulgarisée, rejoindrait plus facilement les personnes

vivant en région, les femmes et les personnes âgées. Il en va des préférences politiques des citoyen.ne.s lors des débats (Fung 2011). Par ailleurs, le succès des propositions citoyennes traduites en loi ou en règlement au cours des dernières années est en bonne partie attribuable à leur large diffusion auprès de médias adressés à une diversité de groupes sociaux, générant une circulation étendue des idées et arguments²¹. Enfin, ce facteur de la vulgarisation est essentiel tant pour les sujets débattus que pour les processus administratifs et politiques qu'ils traversent.

b. Changements de conduite politique lors du processus

La baisse de participation chez les jeunes en particulier est un sujet de préoccupation depuis plusieurs années. Rébecca Morency (2013) a recensé une multiplicité de facteurs contribuant à lutter contre ce désengagement, dont un important est un changement de conduite politique, tournée davantage vers l'ouverture et l'empathie.

Il s'agit ici pour le gouvernement de s'intéresser à la perception qu'ont les citoyen.ne.s (ou les jeunes, dans le texte de Morency). Et cette perception est très souvent teintée par des préoccupations personnelles, chargées émotionnellement, mais incitant à s'engager pour tenter un changement. Pour reprendre un exemple donné plus tôt, on peut penser à la protection d'un cours d'eau près de chez soi pour son bien-être physique et mental ou la vitalité écologique du milieu. Là où on aurait tendance à penser que la rationalité est prédominante, la subjectivité se taille une place substantielle dans les implications politiques (Fischer 2011). Le reconnaître permet de se rapprocher des enjeux qui touchent les gens. Se préoccuper des rapports entretenus avec la population dans une visée honnête et sincère permet une compréhension mutuelle renforcée. Dans cette lignée, plus la politique apparaît simple, intéressante et plaisante, plus l'intérêt pour la participation est rehaussé.

c. Accès au processus

²¹ Pensons à l'interdiction de la pesée dans les écoles dans les cours d'éducation physique (2017) ou à Chartre québécoise pour une image corporelle saine et diversifiée (2009), en plus des études de cas présentées plus tôt.

L'idée de « rendre plus accessibles les consultations aux personnes qui participent peu habituellement » (INM 2012 : 28-29) est cruciale pour lutter contre le cynisme de la population. L'INM a réfléchi plus longuement à la question et affirme qu' « [à] moins que le mécanisme de participation retenu ne requière un échantillonnage, toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée par le résultat d'une démarche doit y avoir un accès équitable. La participation des minorités et des groupes vulnérables doit être encouragée et facilitée » (2014a : 10). J'ajouterais les personnes moins politisées et scolarisées, puisqu'elles se sentent généralement moins, voire pas du tout interpellées par la chose publique et politique. Une attention toute particulière doit donc être portée à la reproduction des inégalités au sein de la participation dans les mécanismes participatifs.

Pour éviter de maintenir des inégalités d'accès, il importe de repenser à qui les pratiques participatives s'adressent. S'attarder à cette réflexion est le premier pas pour graduellement rééquilibrer une participation entre les groupes sociaux. Ultimement, ce sont ceux qui prennent part aux délibérations qui en ressortent gagnants, ce qui les motive à se réengager plus fréquemment. Ceci mènera l'écart entre les degrés de participation de chaque groupe à se refermer. L'INM propose quelques points pour inciter les communautés à tendre vers cet engagement, et je ne pourrais mieux dire : « Consacrer beaucoup d'énergie à la phase de recrutement des participant[e.s] pour en assurer la diversité. • Rendre l'information disponible sur des supports diversifiés en fonction des publics. • Prévoir plusieurs modalités de participation adaptées aux différents publics. » (2014a : 15)

d. Clarté du processus

Un processus clair inclut bien sûr des explications simples et concises des règles de participation et du code éthique à adopter. Cependant, ce qui gagne à être ajouté plus systématiquement est de clarifier les degrés d'engagement et d'influence attendus de part et d'autre (INM 2014 : 10). Ceci permet de mieux fixer les attentes de chaque partie prenante de la discussion et d'éviter certaines déceptions et frustrations. Enfin, dans cette même veine, énoncer dès le départ les mécanismes de reddition de comptes

prévus à la fin de la délibération est nécessaire de la part des décideur.euse.s et permet de maintenir le contact et l'engagement de la population.

e. Équité du processus

L'équité du processus est complémentaire à son accès. Une façon d'arriver à cet objectif est d'assurer un « équilibre entre le rôle des expert[e].s et la parole des citoyen[ne.s]s » (INM 2014a : 13). Les connaissances de chaque personne sur un sujet discuté sont variées et variables. Ce déséquilibre peut entraîner certains points de vue à devenir rapidement dominants, même s'ils ne concernent qu'une dimension du sujet discuté. Les personnes portant des points de vue minoritaires, même valides et pertinents, peuvent éventuellement être éclipsées. Le dialogue devient donc plus difficile et certaines personnes jugent que leur opinion n'importe que peu ou pas et préfèrent se ranger derrière les leaders qu'elles voient comme plus compétent.e.s. Aussi, les ressources entre les groupes organisés et les individus diffèrent grandement. Par exemple, certains ont accès à des lobbyistes-conseils et à des spécialistes des communications, mais d'autres, non. Pourtant, le savoir pratique et expérientiel de chaque personne est important pour les intérêts du groupe en entier, particulièrement s'il n'est pas représenté par une affiliation ou une autre. Pour pallier ces lacunes, l'expérience de l'INM propose deux stratégies avérées pour favoriser un accès équitable aux consultations :

Donner aux expert[e].s un rôle d'éducation et d'accompagnement dans le cadre de ces processus plutôt qu'un rôle de recommandation (les expert[e].s disposent d'autres tribunes et d'autres mécanismes de diffusion de leurs résultats d'expertise pour transmettre aux décideur[euse].s leurs recommandations) [et] [a]ttribuer un rôle aux groupes d'intérêt qui peut s'apparenter à celui des expert[e].s, de manière à ce qu'ils [et elles] respectent les espaces réservés aux citoyen[e].s individuel[le].s (2014 : 13)

f. Efficience du processus

La crainte de voir tous ces efforts de mobilisation balayés ou vains à force d'avancements jugés trop lents est source de démotivation chez plusieurs personnes. Au contraire, constater l'effet concret de son engagement sur le processus décisionnel est gage de

renforcement des communautés. L'INM a dégagé, à travers ses expériences et études, plusieurs éléments clé pour une démarche gagnante sur ce plan (2014a : 15). D'abord, afin d'accroître la crédibilité perçue du processus, le fait d'impliquer la population le plus tôt possible dans le projet est un meilleur gage de son acceptation. Cela permet de coconstruire les règles du jeu et de la nature même du projet. Ensuite, échelonner le processus de consultations et de délibérations sur une période de temps définie, mais pas trop restreinte, permet aux débats de se colorer différemment et d'évoluer. Ceci donne aussi l'occasion aux parties prenantes d'entendre tous les points de vue qui les entourent. Enfin, distinguer les rôles relevant de la décision et de l'animation permet que ce soit à une organisation ou une personne qui n'a pas d'intérêt de part ou d'autre à l'intérieur du processus d'appliquer les règles pour toutes et tous.

g. Vision horizontale des parties prenantes

L'idée sous-tendant ce facteur est que lors d'un processus d'analyse et de débat, « la juxtaposition des points de vues [sic] [...] n'incite pas à l'échange entre les participant[e.s] » (INM 2014a : 28), surtout s'ils sont concentrés en une seule étape d'avancement. Ceci est dû à une conception hiérarchique et particulièrement balisée des mécanismes de participation citoyenne ne permettant l'expression des voix qu'à certaines étapes. C'est ce qui fait dire à Boudreau et Caron que l'administration politique fait un usage restreint des « plateformes de participation interactive, en particulier les forums, en sous-exploitant volontairement leur potentiel délibératif et collaboratif » (2016 : 155). En raison des règles actuelles permettant difficilement une expression plus libre des points de vue, il est normal d'avoir des craintes sur de nouvelles méthodes participatives. Pour autant que celles plus classiques soient efficaces en matière d'atteinte d'objectifs précis, elles peuvent présenter plusieurs limites qu'il importe d'examiner. Nombre d'auteur.trice.s (notamment Boudreau et Caron 2016) proposent donc d'assouplir certaines de ces règles et d'en intégrer de nouvelles. Ceci serait dans le but d'aplanir les rapports hiérarchiques entre elles, et ultimement entre les parties prenantes aux processus décisionnels.

Plus concrètement, cela peut prendre différentes formes. J'insiste sur la nécessité de voir les étapes des processus décisionnels comme aussi importantes les unes que les autres, et, par le fait même, la valeur des opinions entre elles. Ainsi, l'émergence même d'un projet politique ne peut être du ressort que d'un groupe. Laisser cours aux initiatives populaires permet de rééquilibrer ce rapport de pouvoirs. Pour reprendre cet exemple, « [l]es référendums d'initiative populaire ont pour effet d'élargir le processus démocratique en créant un point de contact supplémentaire entre le[s] législateur[.trice.s] et le[s] citoyen[.ne.s]. Ils captent l'attention du public en propulsant des projets ou des enjeux précis dans l'espace public » (INM 2014b : 32).

Il est attesté que le contrôle des processus consultatif est plus flexible s'il est mené par le pouvoir exécutif que par le cadre parlementaire habituel (Lacelle-Webster 2019 : 149). Il s'est historiquement doté d'une maniabilité nécessaire pour accommoder les perspectives qu'il a besoin d'entendre. Il est possible de faire de même pour une plus large proportion des projets. On n'a qu'à penser à la Commission spéciale sur la Loi électorale et au Commissaire à la santé et au bien-être, qui tou.te.s deux ont, ou ont eu, une composante délibérative dans leurs manières de formuler des recommandations. Il y a donc matière à s'inspirer pour les autres instances politiques.

En bref

Les défis d'adaptation des processus participatifs sont nombreux, mais nécessaires. C'est ce qui est le plus facilement manipulable. Une information plus accessible et de qualité suffisante est la base. À cela s'ajoute un changement de conduite politique laissant plus de place à la subjectivité et aux émotions, ce qui permettra d'instaurer un climat d'ouverture vers la subjectivité et une prise en considération empathique des besoins de la population. Le processus participatif se doit également d'être accessible à tous les groupes, clair, équitable et efficient, sans quoi des inégalités se reproduiront. Enfin, une attitude et une vision horizontales de chaque personne et groupe permettra de mettre en confiance des personnes sinon hésitantes à s'engager. C'est ainsi qu'il sera possible de cheminer vers une discussion, une délibération et une collaboration. Ces changements ne pourront que s'étaler dans le temps, puisque c'est ce que demande la

mise en place d'une culture participative au sein de la population. Pour ce faire, la coopération entre les parlementaires, le gouvernement et l'administration sera nécessaire. Une conviction partagée entre ces secteurs comme quoi ces changements positifs sont possibles facilitera leur réception par la population.

4. Les réformes parlementaires

Au lendemain de la réforme parlementaire de 2009, les instances et partis politiques réfléchirent et identifièrent déjà des défis – préexistants ou nouveaux – à la participation citoyenne. Certains recourent ceux que j'ai préalablement identifiés, d'autres étaient inédits par rapport à la littérature recensée et les entrevues menées. Chaque instance et parti a réimaginé certaines procédures pour y répondre. Dans cette section, je les résumerai et commenterai en me servant de l'échelle de participation déclinée en cinq grades : information, consultation, discussion, délibération et collaboration. Je procéderai à une analyse sous forme de points afin de systématiser et clarifier l'ensemble des informations.

4.1 Réforme du président de l'Assemblée nationale

Le projet de réforme parlementaire déposé par le président de l'Assemblée, représentant l'administration, comprend huit propositions touchant à la participation citoyenne.

- Première proposition : Octroyer des ressources et un moment dédié pour l'étude des projets de loi publics émanant de député.e.s
 - Objectif : Équilibrer la provenance des initiatives législatives avec le pouvoir exécutif.
 - Éléments saillants : Considérant que des projets de lois citoyens peuvent être parrainés ou marrainés par des parlementaires, ceci pourrait potentiellement donner plus d'occasions d'entendre leurs idées lorsque portées par les parlementaires.
 - Degré de participation : Délibération. Le pouvoir d'initiative des citoyen.ne.s pourrait être accru.

- Deuxième proposition : « Accorder aux commissions parlementaires davantage de temps et d'autonomie pour réaliser des mandats d'initiative, réglementaires et conférés par des lois ».
- Objectif : Mettre en place les conditions pour favoriser l'initiative de ces commissions.
- Éléments saillants : Les mandats d'initiative sont un des véhicules privilégiés pour entendre de nouvelles préoccupations citoyennes.
- Degré de participation : Délibération. Accorder une plus grande latitude aux commissions dans leurs moyens d'action aura pour effet de favoriser la participation des citoyen.ne.s qui leur auront présenté des pétitions et projets.

- Troisième proposition : Mieux transmettre l'information législative.
- Objectif : Faciliter l'accès aux informations relatives aux documents et procédures lors de l'étude des projets de loi.
- Éléments saillants : Ceci se ferait par plusieurs moyens, soit principalement la publication de l'agenda détaillé des travaux non seulement en cours, mais aussi à venir sur le web de l'ANQ ; la bonification de l'information disponible sur le web à propos des projets de loi ainsi que de la rendre visuellement plus intelligible ; le partage des sources d'information complémentaires à ces projets ; la production de sommaires législatifs vulgarisés ; une meilleure explication des interventions télédiffusées des parlementaires en commission (sujet, texte des motions et des amendements, temps de parole, etc.) et enfin un accès à des informations sur le profil de chaque parlementaire ainsi que ses contributions au travail parlementaire.
- Degré de participation : Information. Le transfert est unidirectionnel.

- Quatrième proposition : Créer la Table citoyenne sur la réforme.
- Objectif : Offrir un mécanisme de consultation dans le cadre de la réforme parlementaire.
- Éléments saillants : Cette mesure prévoit une potentielle pérennisation de cette table en la rattachant à une sous-commission actuellement en place, ce qui pourrait l'amener à contribuer régulièrement aux réflexions réformistes. De plus, cette

mesure est réfléchi de manière à inclure des critères de représentativité de la population, afin d'offrir une diversité des profils sociaux la plus grande possible.

- Degré de participation : Consultation et discussion. La Table se veut d'abord consultative, mais les échanges entre les membres permettront de rapprocher, opposer ou mêler leurs points de vue.

- Cinquième proposition : Mettre en place de la « Grande Commission » tenant lieu de commission spéciale permanente et aux sujets variables.
 - Objectif : Étudier des sujets proposés par des citoyen.ne.s, notamment par des consultations en ligne.
 - Éléments saillants : Dans ce pot commun d'idées, les parlementaires pourraient en piger un certain nombre et mener à bien les projets ainsi soumis.
 - Degré de participation : Discussion. Un pouvoir d'initiative serait accordé aux citoyen.ne.s, mais sans teneur décisionnelle.

- Sixième proposition : Bonifier les commentaires en ligne.
 - Objectif : Simplifier le mécanisme déjà en place, tout en informant mieux les citoyen.ne.s des démarches en cours, notamment par l'utilisation des médias sociaux.
 - Éléments saillants : Un meilleur accompagnement serait offert dans la rédaction des commentaires. De plus, cette proposition est réfléchi de manière à attirer l'attention des parlementaires en leur soumettant une synthèse et analyse desdits commentaires.
 - Degré de participation : Consultation et délibération. Les commentaires se veulent d'abord consultatifs, mais on conférerait à ce mécanisme un pouvoir d'émission d'avis pour les amendements des projets de loi.

- Septième proposition : Créer la Commission des pétitions.
 - Objectif : Renforcer et de « réviser le processus de suivi des pétitions ».
 - Éléments saillants : L'unique fonction de cette commission serait l'étude des pétitions lancées et signées par des citoyen.ne.s, dont le nombre étudié à chaque

période de temps donnée serait prédéterminé, et de tenir des audiences le cas échéant. De plus, un caractère contraignant de leur étude pourrait être un seuil de signatures.

- Degré de participation : Consultation. Les participant.e.s donneraient leur opinion mais n'échangeraient pas, ni entre eux et elles, ni avec les parlementaires.
- Huitième proposition : Constituer un mécanisme pour laisser place aux projets et débats d'initiative citoyenne.
 - Objectif : Favoriser la participation de la population générale aux innovations législatives.
 - Éléments saillants : Il serait balisé notamment par un nombre minimal de signataires appuyant les propositions.
 - Degré de participation : Délibération. Malgré son pouvoir d'initiative, il ne comprendrait pas de caractère contraignant.

4.2 Réforme du gouvernement

Le projet de réforme parlementaire déposé par le groupe parlementaire formant le gouvernement comprend trois propositions touchant à la participation citoyenne.

- Première proposition : Synthétiser et vulgariser tous les projets de loi présentés à l'ANQ,
 - Objectif : Faciliter la transmission d'informations à la population.
 - Éléments saillants : La version amendée des projet de loi serait rendue publique et mise en comparaison avec la version initiale.
 - Degré de participation : Information. Le transfert est unidirectionnel.
- Deuxième proposition : Instituer une réforme du traitement des pétitions.
 - Objectif : Simplifier la procédure entourant le traitement des pétitions.
 - Éléments saillants : Outre des éléments fluidifiant le traitement administratif des documents, la réforme abolirait par exemple la possibilité pour une commission

parlementaire de se saisir d'une pétition pour l'étudier. Plutôt, ce serait à un.e député.e d'appeler un débat. Cependant, aucune mesure contraignante ne pourrait engager le gouvernement à entamer des démarches pour y donner suite autrement qu'en donnant une réponse, tel que c'est le cas actuellement. Il s'agit donc d'une mesure déplaçant le pouvoir d'étude d'une commission vers les individus que sont les parlementaires, sans changer ce pouvoir comme tel.

- Degré de participation : Consultation. Il s'agit d'une préservation du statu quo sur le fond, maintenant les pétitions dans l'ordre du consultatif pour la grande majorité d'entre elles.

- Troisième proposition : Créer une « Chambre des affaires citoyennes ».
 - Objectif : Avoir un espace dédié aux discussions sur les pétitions, les rapports de commissions parlementaires et les projets de loi n'émanant pas du gouvernement.
 - Éléments saillants : Cette chambre serait subordonnée au Salon bleu, et ce, en tout temps. Le quorum n'y serait que de trois député.e.s, qui seraient les seul.e.s à pouvoir participer. De plus, des éléments législatifs y seraient discutés sans pourtant qu'ils aient de lien avec les affaires citoyennes à proprement parler, comme les rapports des commissions parlementaires.
 - Degré de participation : Consultation. Aucun siège ne semble prévu pour les citoyen.ne.s, qui auraient un droit d'initiative grâce aux pétitions mais sans possibilité d'échanger ni de statuer sur des décisions.

4.3 Réforme de l'opposition officielle

Le projet de réforme parlementaire déposé par l'opposition officielle comprend sept propositions touchant à la participation citoyenne.

- Première proposition : Créer la Commission de l'implication citoyenne.
 - Objectif : Consulter les citoyen.ne.s à propos de leurs préoccupations ou d'enjeux particuliers.

- Éléments saillants : Cette mesure serait périodique, une fois au début de chaque législature. Ladite commission serait itinérante et se déplacerait vers des régions ciblées à la suite d'une consultation citoyenne sur le web.
 - Degré de participation : Consultation. Les citoyen.ne.s auraient l'occasion d'émettre leur opinion, mais il reviendrait aux parlementaires d'en discuter.
- Deuxième proposition : Créer la Commission de suivi des pétitions.
 - Objectif : « Assurer un suivi plus rigoureux des pétitions et [...] permettre aux citoyen[.ne.s] de se sentir davantage écouté[.e.]s ».
 - Éléments saillants : Cette commission aurait un mandat spécifiquement dédié à l'étude des pétitions par un espace dédié. Elle aurait un pouvoir de convocation d'audiences. Cette proposition serait balisée par différents critères et par un nombre maximal de saisies de pétitions.
 - Degré de participation : Consultation. Bien que le nombre de pétitions étudiées serait plus grand, les participant.e.s donneraient leur opinion mais n'échangeraient pas, ni entre eux et elles, ni avec les parlementaires.
- Troisième proposition : Créer la Commission de la démocratie
 - Objectif : Remplacer la sous-commission de la réforme parlementaire et « réfléchir aux pratiques et à la modernisation de la procédure de l'Assemblée nationale »
 - Éléments saillants : Le principal élément concernant la participation citoyenne est celui des consultations sur les questions relevant de la Loi électorale.
 - Degré de participation : Consultation. Cette mesure ne modifie rien aux éléments déjà en place, mais s'assure qu'ils soient respectés et effectifs.
- Quatrième proposition : Créer un forum de participation citoyenne sur les projets de loi.
 - Objectif : Recueillir les commentaires des citoyen.ne.s sur les projets de lois émanant du gouvernement et des député.e.s.
 - Éléments saillants : Les commentaires seraient transmis par le site web de l'ANQ. Le formulaire serait disponible auprès de quiconque désire le remplir

- Degré de participation : Discussion. Il est actuellement possible de donner son opinion sur des projets de loi à l'étude. La nouveauté tiendrait de la nature du forum, du fait que les citoyen.ne.s pourraient échanger entre eux et elles.
- Cinquième proposition : Créer un document d'accompagnement des projets de loi.
 - Objectif : « Permettre aux parlementaires et aux citoyen[.ne.]s d'avoir accès à de la documentation détaillée sur le contenu de projets de loi publics émanant du gouvernement. »
 - Éléments saillants : Ce document faciliterait l'accès aux informations relatives aux mesures prévues par les projets de loi étudiés.
 - Degré de participation : Information. Le transfert est unidirectionnel.
- Sixième proposition : « Favoriser la contribution d'organismes communautaires lors de consultations en commission ».
 - Objectif : Soutenir financièrement les organismes communautaires désirant participer aux consultations publiques.
 - Éléments saillants : Cette mesure cherche à pallier le manque de ressources financières et humaines de groupes communautaires pour se préparer adéquatement à des consultations. Des critères d'accès seraient mis en place.
 - Degré de participation : Consultation. Cela permettrait de bonifier la mesure de la consultation actuellement en place par une plus grande accessibilité.
- Septième proposition : Créer une rubrique « Projets de loi publics de députés ».
 - Objectif : Octroyer des ressources et un moment dédié pour l'étude des projets de loi publics émanant de député.e.s.
 - Éléments saillants : Considérant que des projets de lois citoyens peuvent être parrainés ou marrainés par des parlementaires, ceci pourrait potentiellement donner plus d'occasion d'entendre leurs idées lorsque portées par les parlementaires.
 - Degré de participation : Délibération. Le pouvoir d'initiative des citoyen.ne.s pourrait être accru.

4.4 Réforme du deuxième groupe de l'opposition

Le projet de réforme parlementaire déposé par le deuxième groupe d'opposition comprend quatre propositions touchant à la participation citoyenne.

- Première proposition : Créer des commissions parlementaires d'initiative populaire.
 - Objectif : Permettre à des commissions parlementaires de se doter de mandats d'initiative.
 - Éléments saillants : Cette mesure serait balisée notamment par un nombre défini de signatures pour étudier un enjeu particulier.
 - Degré de participation : Discussion. Le pouvoir citoyen serait d'ouvrir un débat sur un enjeu imprévu dans l'agenda législatif, sans pour autant avoir de voix décisionnelle sur l'issue de l'étude.

- Deuxième proposition : Instaurer des référendums d'initiative populaire.
 - Objectifs : « [Permettre] aux citoyennes et citoyens d'exiger l'adoption d'une mesure législative » (volet propositionnel) et inversement de leur « [permettre] [...] d'exiger l'abrogation d'une loi votée par l'Assemblée nationale » (volet abrogatif).
 - Éléments saillants : Ces mesures seraient balisées notamment en écartant les projets à incidence budgétaire et en requérant un nombre minimal d'appuis au sein de la population. De plus, tout projet de proposition ou d'abrogation répondant aux critères fixés serait soumis à un référendum pour permettre au reste de la population de se prononcer.
 - Degré de participation : Collaboration. Cette mesure confère une part d'initiative aux personnes non élues, leur permettant ainsi parfois d'être en amont de certaines mesures législatives, et, en fin de processus, de contribuer directement à la décision finale par le biais du référendum.

- Troisième proposition : Mettre en place un processus d'appel citoyen de projets de loi.
 - Objectif : Inciter les parlementaires à dialoguer avec les citoyen.ne.s pour entendre leurs préoccupations.

- Éléments saillants : Cette mesure distribue le pouvoir décisionnel pour le déconcentrer des mains de l'exécutif seul.
 - Degré de participation : Collaboration. Tant les citoyen.ne.s que les parlementaires pourraient participer activement à chaque étape des projets.
- Quatrième proposition : Instituer une « Chambre des générations », étudiant les enjeux s'étalant sur une longue période de temps.
 - Objectif : Inclure les avis des expert.e.s professionnel.le.s sur différents sujets nécessitant une réflexion profonde.
 - Éléments saillants : Ces expert.e.s représenteraient la moitié de la composition de cette chambre, à la hauteur de 30 personnes. De plus, cette proposition inclut une mesure de « "veto suspensif" lui permettant d'exiger le réexamen d'un projet de loi à la suite du vote sur la prise en considération du rapport de la commission ».
 - Degré de participation : Délibération et collaboration. La chambre aurait un pouvoir de recommandations, mais aussi de la collaboration en raison du pouvoir de veto qui lui permettrait de collaborer à la décision finale.

4.5 Réforme du troisième groupe de l'opposition

Le projet de réforme parlementaire déposé par le troisième groupe d'opposition comprend deux propositions touchant à la participation citoyenne.

- Première proposition : « Accorder un délai minimum de 14 jours pour les convocations en consultations particulières ».
 - Objectif : Laisser les organismes de la société civile mobiliser des ressources de temps et se préparer plus adéquatement aux auditions.
 - Éléments saillants : Cette mesure cherche à éviter les désistements de groupes en raison d'un manque de temps pour se préparer.
 - Degré de participation : Consultation. Cela permettrait de bonifier la mesure de la consultation actuellement en place.

- Deuxième proposition : « Créer une commission sur les pétitions ».
 - Objectif : Bonifier les outils de mobilisation existants.
 - Éléments saillants : La mise en place d'une commission sur les pétitions rendrait les débats des parlementaires publics, chose qui se fait actuellement à huis clos. Ceci assurerait une meilleure traçabilité des décisions législatives.
 - Degré de participation : Information et consultation. Une plus grande transparence sur les débats et décisions relève de l'information. Cependant, cette mesure ne comprenant pas davantage d'indications telle que formulée, on peut assumer qu'elle maintiendrait le pouvoir consultatif actuellement en place auprès des commissions.

En bref

Les mesures proposées par chaque parti sont très variées, accordant plus ou moins de pouvoir aux citoyen.ne.s selon le cas. Celle, administrative, du président de l'Assemblée couvre le plus d'échelons de participation et présente des idées conférant un plus grand pouvoir d'initiative, le plus souvent sous la variable de la délibération. La réforme du président est également la seule qui soit réfléchie, à proprement parler, en fonction de l'accès des personnes non expertes à un mode de participation. Ensuite, la réforme du gouvernement propose une seule nouvelle mesure favorisant l'inclusion citoyenne, soit un meilleur accès vulgarisé à l'information. L'opposition officielle offre un éventail de nouveaux modes de consultation et touche à la discussion ainsi qu'à la délibération. La réforme du deuxième groupe d'opposition cherche à s'éloigner de la démocratie représentative pour tendre davantage vers une de type direct, et la majorité de ses propositions sont de l'ordre du collaboratif. Enfin, la réforme du troisième groupe d'opposition bonifie le mode consultatif et propose un nouveau mode de discussion.

En dernier lieu, il convient de préciser que les propositions de réforme parlementaire sont objet de discussion depuis de nombreuses années et cet exercice est régulier. De même, de législature en législature, plusieurs propositions et idées reviennent et plusieurs sont reprises par d'autres partis.

5. Conclusion et recommandations

Je me demandais au début de ce travail quels sont les principaux défis et solutions à l'optimisation de la participation citoyenne menant à un pouvoir d'influence et de décision significatif au sein des processus législatifs au Québec. Mon hypothèse était que les mécanismes actuellement en place sont trop peu diversifiés et ne permettent pas une juste représentativité de la population, mais qu'une plus grande place devait être faite à la démocratie directe dans notre système parlementaire. À la lumière des données recueillies, ceci me semble toujours vrai. Les mécanismes actuellement en place circonscrivent la participation citoyenne essentiellement à un rôle de réception d'information publique et à une forme ou une autre de consultation, mais sans droit de regard sur les orientations finales. Un changement de paradigme m'apparaît nécessaire pour augmenter la qualité des interactions entre les parlementaires et la population, qui doivent tendre vers une collaboration et non une seule et simple délégation des pouvoirs. En ce sens, un rééquilibrage entre démocratie représentative et démocratie directe doit être repensé, afin de laisser plus de place à cette dernière. Autrement, l'inclusivité est plus théorique que pratique (Lehinan 2009, Vaillancourt 2009, Fung 2011, Gauthier 2011, Lacelle-Webster 2017).

J'ajouterais maintenant que le rôle de l'administration de l'État québécois est majeur ici, puisque c'est elle qui veillerait au bon déroulement des processus participatifs. En ce sens, elle est l'image du gouvernement pour le grand public puisqu'elle exécute ses plans d'action et en ce sens, elle doit faire preuve d'équité, de neutralité et d'ouverture. Voyons cela de plus près.

5.1 Retour sur les faits saillants

Les avantages de la participation citoyenne avec un pouvoir décisionnel effectif sont de plusieurs ordres : plus grande efficacité des processus, distribution des pouvoirs et responsabilités, légitimation des politiques publiques, meilleure adhésion de la part de la population, engagement collectif renouvelé, consensus des décisions renforcé, transparence des processus, imputabilité, et plusieurs autres. Plus généralement, elle

sert à offrir des solutions multiformes à des problèmes complexes avec la perspective d'un partenariat entre les élu.e.s et la société civile.

Cependant, la situation actuelle laisse peu de place à un investissement autre que consultatif. Cela renforce le sentiment d'impuissance des citoyen.ne.s et ne les motive pas à participer, ce qui favorise grandement les groupes d'intérêts organisés et avec des ressources financières et humaines. Mélanie Lemay et Jonathan Mayer, dont les propositions se sont matérialisées en projet de loi, font figure d'exception dans la sphère participative. Leurs actions ont bénéficié d'une grande visibilité médiatique, d'un support de député.e.s et de la population générale, et parfois de momentum dû au hasard. Leur expérience subjective est cependant contrastante, passant de la résignation à la satisfaction du devoir accompli.

Les parlementaires expriment le désir d'être plus à l'écoute de la population et de s'en rapprocher. Pour répondre à ce désir, plusieurs réformes ont été entreprises au fil des ans dans le but de réactualiser les pratiques parlementaires. La plus récente remonte à 2009 et a officiellement reconnu certains mécanismes de participation citoyenne : les pétitions dont celles sous format électronique, les commentaires et consultations en ligne, les consultations et mémoires ainsi que les projets de loi d'intérêt privé. Cependant, des lacunes demeurent dans la manière dont ils sont utilisés, que ce soit dans leur usage individuel ou dans la pensée globale dans laquelle ils s'inscrivent. Pour illustrer cette situation, nous pouvons l'imaginer « comme si le système représentatif avait la capacité d'absorber et de neutraliser dans sa propre logique les innovations participatives » (Blatrix dans Lacelle-Webster 2019).

Par exemple, une part de représentativité repose de plus en plus sur les groupes associatifs en eux-mêmes, qui s'expriment par le biais de porte-paroles, professionnalisant ainsi la participation citoyenne. Ou encore, bien que la réforme parlementaire ait inscrit l'obligation pour le gouvernement de donner une réponse aux pétitions qui lui sont soumises, celle-ci est négative dans l'immense majorité des cas. C'est d'ailleurs ce qui fait dire à Lacelle-Webster qu'« entre l'obligation de répondre et la qualité des réponses, il y a parfois une "inadéquation" » (2019 : 147).

Cet exemple ainsi que la nette préférence exprimée pour la participation des personnes expertes et professionnelles des sujets étudiés dans les mandats illustrent ce que certains analysent comme une instrumentalisation de la participation citoyenne (Vaillancourt 2009, Lacelle-Webster 2017). En effet, bien que les mécanismes soient diversifiés et ouverts à l'ensemble de la population, dans les faits, ceux qui sont le plus investis sont ceux ayant le moins d'impacts, et inversement, celui qui est le plus apprécié par les parlementaires, les consultations publiques, ne parviennent à mobiliser qu'une frange très minoritaire de la population. Les décisions prises dans ce contexte demeurent donc concertées de façon incomplète, et le pouvoir d'initiative de la population, très limité. La mise à l'agenda parlementaire de dossiers citoyens par leur participation n'est que très peu effective, puisqu'historiquement les gouvernements québécois ont eu tendance à en garder le contrôle (Montigny et Brennan 2020).

Cependant selon la littérature recensée, les gouvernements ont certaines réticences à inverser la tendance globale. Notamment, la crédibilité des citoyen.ne.s ordinaires peut être mise à l'épreuve lorsqu'ils et elles sont vu.e.s comme sans expertise sur la thématique discutée ou sur les institutions administratives et politiques rattachées. Plutôt, leur opinion est parfois associée à une trop grande émotivité, et leur expertise expérientielle est alors délaissée. Elle cadre plus difficilement avec la pensée administrative qui déploiera le projet (Lenihan 2009). De même, les « gouvernements privilégient des modes de participation basés essentiellement sur la communication et la consultation publique afin de lutter contre le déficit démocratique et de légitimer leurs choix budgétaires » et n'en connaissent pas forcément les limites (Tellier 2011 : 95). Peut-être est-ce dû notamment à la vision que les parlementaires ont des citoyen.ne.s, qui ne sont pas aussi éclairé.e.s que dans leur idéal ou encore par la loupe partisane qui teinte leurs interactions (Lacelle-Webster 2017). Malgré tout, des améliorations sont souhaitées et souhaitables.

Parallèlement, les propositions de réforme parlementaires déposées au courant de la législature offrent des solutions couvrant tous les degrés de participation, passant de l'information à la collaboration. La plupart d'entre eux reposent sur l'information et la consultation, avec 14 propositions sur les 24 touchant à la participation citoyenne. Ces

deux premiers grades de l'échelle de la participation sont ce qui prédomine dans l'état actuel des choses. La grande majorité des autres propositions, soit celles touchant la discussion, la délibération et la collaboration sont formulées par le Président de l'Assemblée – l'administration de l'Assemblée – et par le deuxième groupe d'opposition.

5.2 Pistes de réflexion et d'action pour l'avenir

D'autres pistes de solutions et d'action émergent également de l'ensemble des réflexions de ce travail, et elles visent généralement à mieux partager la responsabilité décisionnelle à la manière d'un nouveau contrat social. Elles peuvent se diviser en un volet général et un autre technique. Je ne prétends pas à l'exhaustivité, mais à un ensemble global. Enfin, chacune peut se prendre et se comprendre individuellement, mais elles se renforcent les unes les autres et rempliront mieux leurs objectifs lorsque déployées dans leur ensemble.

a. Recommandations générales

- Systématiser l'usage d'une variété de mécanismes pour chaque projet et déterminer lequel doit servir quel objectif participatif.
- Mettre de l'avant le rôle de facilitateur.trice.s des élu.e.s, afin qu'elles exercent plus de leadership et d'observation active et moins d'autorité.
- Instituer plus de processus de type délibératif, mettant en relation chaque partie prenante d'un projet afin qu'elles dialoguent entre elles, cherchent à se comprendre mutuellement et participent activement à la recherche de compromis qui les satisferont toutes.
- Tendre vers des processus collaboratifs entre les personnes élues et non élues, dès les premiers instants d'un projet.
- Penser les processus législatifs comme étalés dans le temps pour allier l'efficacité à d'autres valeurs, telle l'efficience et l'inclusivité.

b. Recommandations techniques

- Augmenter le budget participatif de chaque projet.
- Bonifier et mieux vulgariser l'information disponible au sujet des projets de loi à l'étude et à venir ainsi que sur les processus administratifs auxquels ils sont soumis.
- Doter chaque projet d'un mécanisme de traçabilité et de reddition de comptes à ses participant.e.s et leur faire un retour sur l'expérience et sur les raisons derrière chaque choix retenu.
- Élaborer des critères de diversité et de représentativité adaptés à chaque milieu pour les projets demandant une consultation publique.
- Faire intervenir les expert.e.s professionnel.le.s des sujets débattus dans chaque projet sur la scène publique afin qu'elles et ils agissent dans l'esprit de la vulgarisation et de l'accompagnement.
- Mettre en place des mesures incitatives à la participation, telles des haltes-garderies et des délais de préparation suffisants.
- Expérimenter une procédure numérique de droit d'amendement citoyen.
- Permettre un droit d'amendement aux projets de loi en cours d'étude.
- Systématiser l'étude des pétitions récoltant un nombre minimal prédéfini de signatures pour en appeler des consultations publiques.
- Former des assemblées citoyennes, guidées par des personnes neutres issues de l'administration publique.
- Inviter des parlementaires aux assemblées citoyennes et articuler les deux activités.
- Instaurer des conseils de citoyen.ne.s diversifié.e.s de circonscription afin de soutenir le travail des parlementaires dans leur compréhension des préférences sociales.
- Créer une banque de candidatures citoyennes diversifiées, formées sur le parlementarisme et habilitées à faire des recommandations sur des projets de loi ou de règlement.
- Créer une commission parlementaire ad hoc composée à au moins 50 % de citoyen.ne.s parmi celles et ceux ci-nommé.e.s, en rotation, pour faire des suivis de recommandations, avec un droit de contrôle sur les projets examinés.
- Instaurer des référendums d'initiative populaire avec certaines balises, dont un seuil minimal de signatures pour qu'il soit enclenché.
- Étudier une proposition de loi citoyenne à chaque cycle temporel prédéfini.

Bibliographie

Bastedo, Heather et coll. *Les vrais désabusés : perspectives de citoyens inactifs sur la démocratie et la politique*. Toronto : Samara, 2011. 26 p. (Rapports sur la démocratie de Samara).

http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=40256.

Bernardi, Luca, Daniel Bischof, et Ruud Wouters. «The public, the protester, and the bill: do legislative agendas respond to public opinion signals? ». *Journal of European Public Policy*. Vol 28, no 2 (2021), 28:2, p. 289-310.

<https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1729226>

Boudreau, Christian et Daniel J. Caron. « La participation citoyenne en ligne au Québec : conditions organisationnelles et leviers de transformation ». *Recherches sociographiques*, vol. 57, no. 1 (janvier-avril 2016), p. 155-176.

<https://www.erudit.org/fr/revues/rs/2016-v57-n1-rs02538/1036625ar/>

Buge, Éric. « La myopie des démocraties. Les Parlements face aux enjeux de long terme ». *Jus Politicum : revue de droit politique*. No 24 (mai 2020).

<http://juspoliticum.com/article/La-myopie-des-democraties-Les-Parlements-face-aux-enjeux-de-long-terme-1339.html>

Carvounas, Luc. *De la démocratie représentative à la démocratie collaborative*. Paris : Fondation Jean-Jaurès, 2017. 8 p.

<https://jean-jaures.org/nos-productions/de-la-democratie-representative-a-la-democratie-collaborative>

Michel Bonsaint et coll. «Chapitre 20: Les relations avec les citoyens ». Dans *La procédure parlementaire du Québec*. 3e éd. Québec (Province). Assemblée nationale; Bonsaint, Michel et coll. Québec (Province). Assemblée nationale. Direction générale des affaires juridiques et parlementaires. Québec : Assemblée nationale, 2012, p. 607–624. (La procédure parlementaire du Québec).

Cimon-Mattar, Noémie, Catherine Gréas et Éliane De Nicolini. « L'Assemblée nationale du Québec à l'ère du numérique ». *Revue parlementaire canadienne*. Vol. 37, no 4 (Hiver 2014), p. 32–35. <http://www.revparl.ca/francais/issue.asp?param=221&art=1620>

Côté, Louis. « Éditorial ». Dans *La participation citoyenne*. Télescope. Vol. 17, no 1 (Hiver 2011), p. III–V.

http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_17_no1/Telv17n1_citoyenne.pdf

Côté, Louis; Lévesque, Benoît. « Introduction ». Dans *État stratège & participation citoyenne*. Côté, Louis; Lévesque, Benoît; Morneau, Guy.. Québec : PUQ, 2009, p. 1-10.

Deuxième opposition. *Réforme parlementaire. Cahier de propositions*. Mars 2021, 26 pages.

Fischer, Frank. « La participation des citoyens et les débats sur les politiques : repenser la subjectivité et l'expression émotive ». Dans *La participation citoyenne*. Télescope. Vol. 17, no 1 (Hiver 2011), p. 20–38.

http://www.telescope.enaq.ca/Telescope/docs/Index/Vol_17_no1/Telv17n1_citoyenne.pdf

Fourniau, Jean-Michel. « L'institutionnalisation controversé d'un modèle français de débat public ». *La participation citoyenne*. Télescope. Vol. 17, no 1 (Hiver 2011), p. 70–93.

http://www.telescope.enaq.ca/Telescope/docs/Index/Vol_17_no1/Telv17n1_citoyenne.pdf

Fung, Archon. « Démocratiser le processus d'élaboration des politiques. » *La participation citoyenne*. Télescope. Vol. 17, no 1 (Hiver 2011), p. 1–19.

http://www.telescope.enaq.ca/Telescope/docs/Index/Vol_17_no1/Telv17n1_citoyenne.pdf

Gauthier, Mario. « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique ». *La participation citoyenne*. Télescope. Vol. 17, no 1 (Hiver 2011), p. 39–67.

http://www.telescope.enaq.ca/Telescope/docs/Index/Vol_17_no1/Telv17n1_citoyenne.pdf

Hudon, Raymond. « Protéger et encadrer la liberté d'association et le droit de pétition dans les régimes démocratiques ». *Groupes d'intérêt et mouvements sociaux*. Brady, Jean-Patrick; Paquin, Stéphane. Québec : Presses de l'Université Laval, p. 79-104. (Groupes d'intérêt et mouvements sociaux ; Collection prisme).

Institut du Nouveau Monde; Flon, Malorie. « État des lieux des mécanismes de participation publique au Québec et relevé d'expériences inspirantes dans divers pays ». Montréal : Institut du Nouveau Monde, 2014a. 92

[p.http://inm.qc.ca/Centre_doc/27-Etat_des_Lieux_participation.pdf](http://inm.qc.ca/Centre_doc/27-Etat_des_Lieux_participation.pdf)

Institut du Nouveau Monde. « Nous sommes démocratie: plaidoyer pour la participation citoyenne ». Montréal : Institut du Nouveau Monde, 2014b. 43 p.

http://inm.qc.ca/Centre_doc/Livret_Nous_sommes_Democratie.pdf

Institut du Nouveau Monde. « Sondage Web sur la démocratie et la participation citoyenne: rapport d'analyse des résultats: présenté à l'Institut du Nouveau Monde ». Montréal : BIP, 2012. 50 p.

http://inm.qc.ca/wp-content/uploads/2014/11/INM_rapport_sondage_web_final.pdf

Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec. Séance du 24 mars 2021, 1re session, 42e législature, 31 pages.

<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20210324/293701.html>

Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec. Séance du 31 octobre 2019, 1re session, 42e législature, 63 pages.

http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20191031/256273.html#_Toc23517914

Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec. Séance du 30 octobre 2019, 1re session, 42e législature, 19 pages.

http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20191030/256077.html#_Toc23432018

Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec. Séance du 9 mai 2019, 1re session, 42e législature, 75 pages.

<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20190509/242573.html>

Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec. Séance du 9 avril 2019, 1re session, 42e législature, 47 pages.

<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20190409/239901.html>

Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec. Séance du 2 avril 2019, 1re session, 42e législature, 18 pages.

<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20190402/239087.html>

Lacelle-Webster, Antonin. « Les acteurs politiques et le processus démocratique: perceptions du rôle du citoyen ». *Démocratie et politiques publiques*. Couture, Jérôme; Jacob, Steve (sous la dir.). Québec : Presses de l'Université Laval, 2019, p. 133-153. (Gouvernance et gestion publique).

Lacelle-Webster, Antonin. *De la démocratie représentative au Québec : perceptions institutionnelles du rôle du citoyen*. Mémoire de Maîtrise. Sherbrooke : Université de Sherbrooke, 2017. 152 p.

https://savoirs.usherbrooke.ca/bitstream/handle/11143/11219/Lacelle_Webster_Antonin_MA_2017.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Lavoie, Geneviève. « Plus de 600 000 \$ pour des sondages ». *Journal de Montréal*. 19 mai 2021.

<https://www.journaldemontreal.com/2021/05/19/plus-de-600000-pour-des-sondages>

Lenihan, Don. « Rethinking the Public Policy Process. A Public Engagement Framework ». Ottawa : Public Policy Forum, 2009, 41 pages.

Martin, Astrid. « Adaptation de l'État aux nouveaux impératifs de gouvernance participative : Le cas du chantier sur l'acceptabilité sociale du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles ». Québec : Fondation Jean-Charles-Bonenfant, 2019, 37 p.

http://www.fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2019/Martin_Astrid_Essai.pdf

Montigny, Eric et Audrey Brennan. « Pétitions électroniques au Québec : entre transfert et résistance », *Participations*, 2020. Vol. 28, no 3 151-176.

<https://www.cairn.info/revue-participations-2020-3-page-151.htm>

Morency, Rébecca. *Les perceptions des députés et des jeunes sur le déclin de la participation citoyenne au Québec : analyse et comparaison*. Québec : Fondation Jean-Charles-Bonenfant, 2013. 41 p.

http://www.fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2013/Morency_Rebecca.pdf

Noël, Dave; Sioui, Marie-Michèle. *Les élus québécois boudent les pétitions des citoyens*. *Le Devoir*. (28 septembre 2017), p. A2.

<https://www.ledevoir.com/politique/quebec/509059/les-elus-boudent-les-petitions-des-citoyens>

Opposition officielle. *Réforme parlementaire. Propositions de l'opposition officielle*. 25 mai 2021.

Pagé, Geneviève et coll. « Pas en notre nom! Lettre adressée à la ministre de l'Enseignement supérieur et aux membres de la Commission de la culture et de l'éducation », 27 septembre 2017.

Pion, Isabelle. « Un pas de plus franchi contre l'obsolescence programmée ». *La Tribune numérique*. 9 avril 2019.

<https://www.latribune.ca/actualites/sherbrooke/un-pas-de-plus-franchi-contreobsolescence-programmee-2af388b5ce9550b85f1b8d1811ea2f82>

Québec (Province). Assemblée nationale. « Guide de rédaction des commentaires ». *Commenter un sujet à l'étude*. 30 juin 2009.

<http://www.assnat.qc.ca/fr/exprimez-votre-opinion/commenter.html>

Québec (Province). Assemblée nationale. « Pétition ». *Encyclopédie du parlementarisme québécois* (en ligne). (23 mars 2015).

<http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/petition.html>

Québec (Province). Assemblée nationale « Une Assemblée nationale dynamique, moderne et à l'écoute. Proposition de réforme parlementaire du président de l'Assemblée nationale du Québec ». Mars 2020, 84 pages.

Robichaud, David ; Turmel, Patrick. *Prendre part. Considérations sur la démocratie et ses fins*. Montréal. ATELIER 10, 2020, 116 p.

Reid, Linda. « Les pétitions électroniques : représentent-elles des outils viables pour augmenter la participation citoyenne au sein des institutions parlementaires? » *Revue parlementaire canadienne*. Vol. 37, no 4 (hiver 2014), p. 3–9.

http://www.revparl.ca/37/4/37n4f_14_Reid.pdf

Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratique et Direction des communications du ministère du Conseil exécutif et du Secrétariat du Conseil du trésor. *Réforme parlementaire. Cahier de propositions*. 9 octobre 2020, 70 pages

Tellier, Geneviève. « La participation citoyenne au processus d'élaboration des budgets : une analyse des mécanismes instaurés par les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens. » *La participation citoyenne*. Télescope. Vol. 17, no 1 (Hiver 2011), p. 95–115.

http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_17_no1/Telv17n1_citoyenne.pdf

Troisième groupe d'opposition. *Projet de réforme parlementaire*. 18 février 2021, 11 pages.

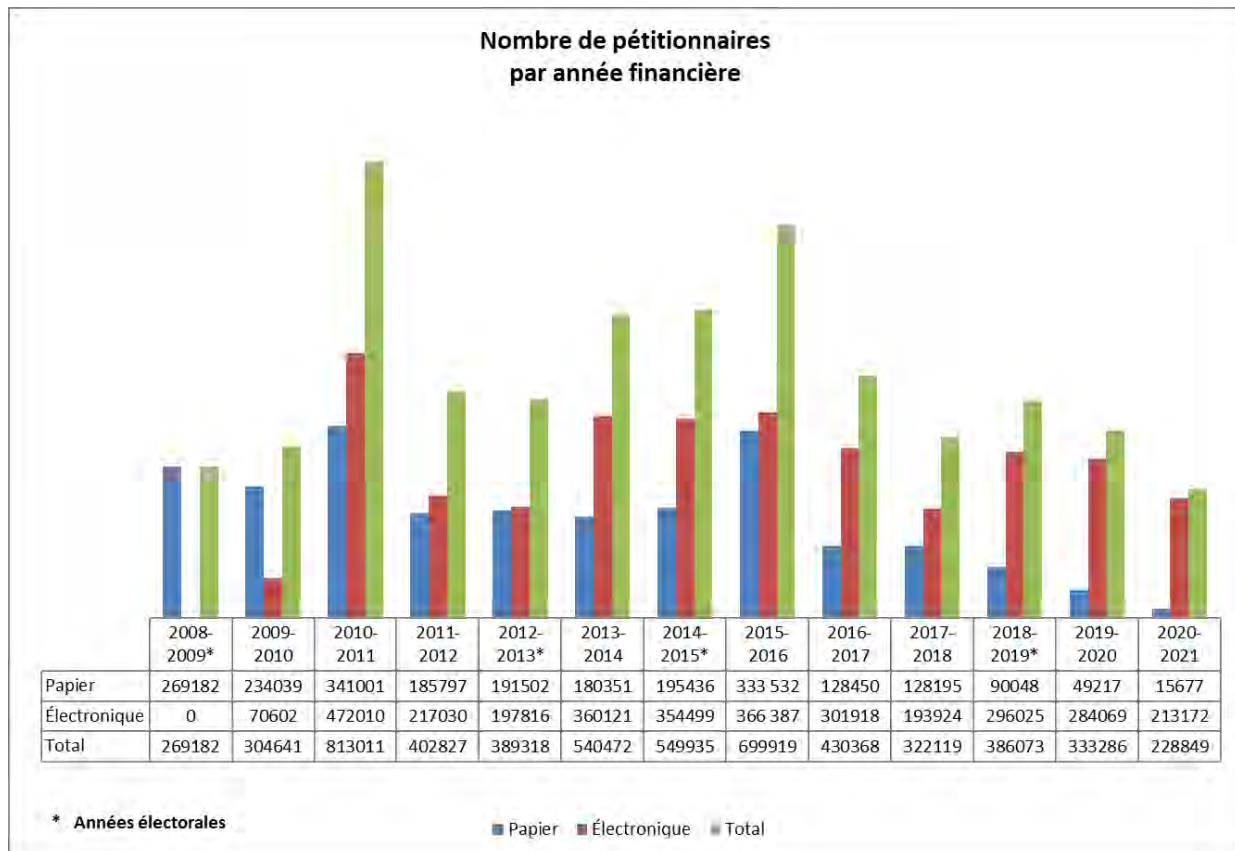
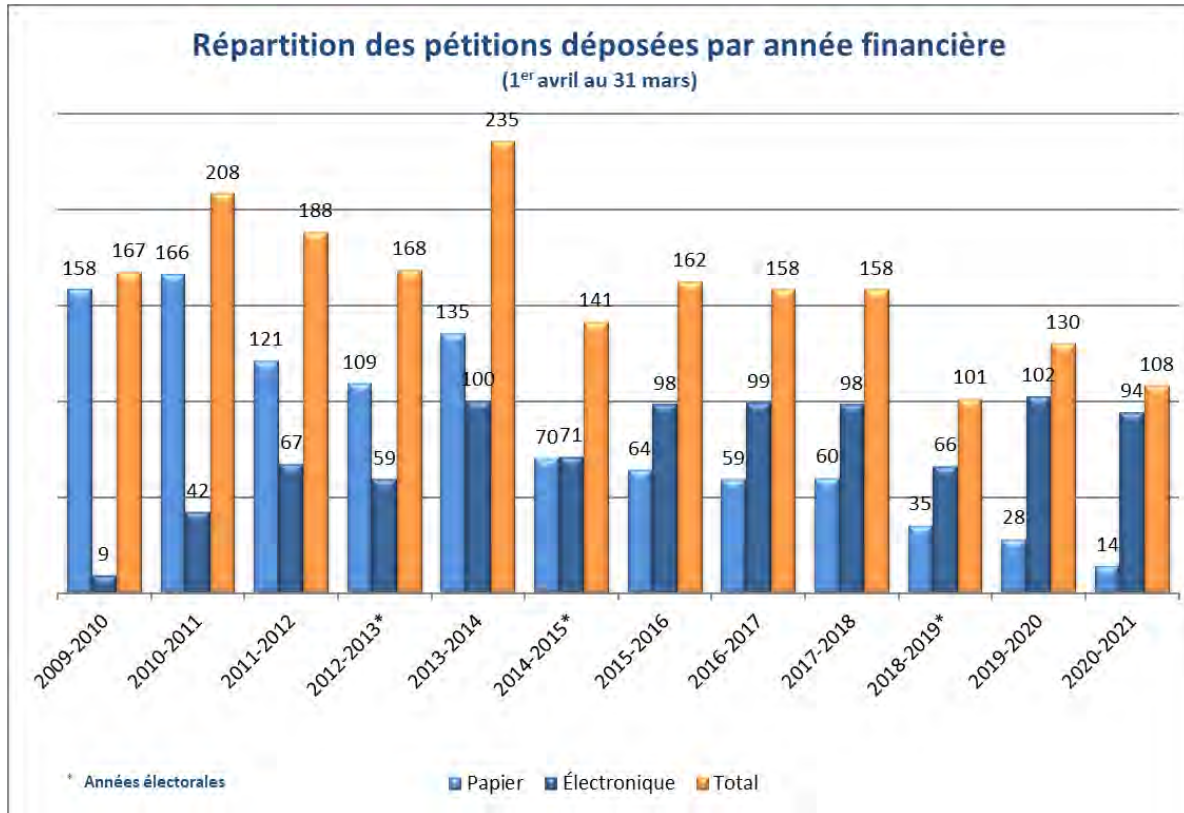
Toutlemonde, Gilles. « Le droit de pétition aux assemblées en reconquête ». *Jus Politicum*. 22 octobre 2020.

<http://blog.juspoliticum.com/2020/10/23/le-droit-de-petition-aux-assemblees-en-reconquete-par-gilles-toulemonde/>

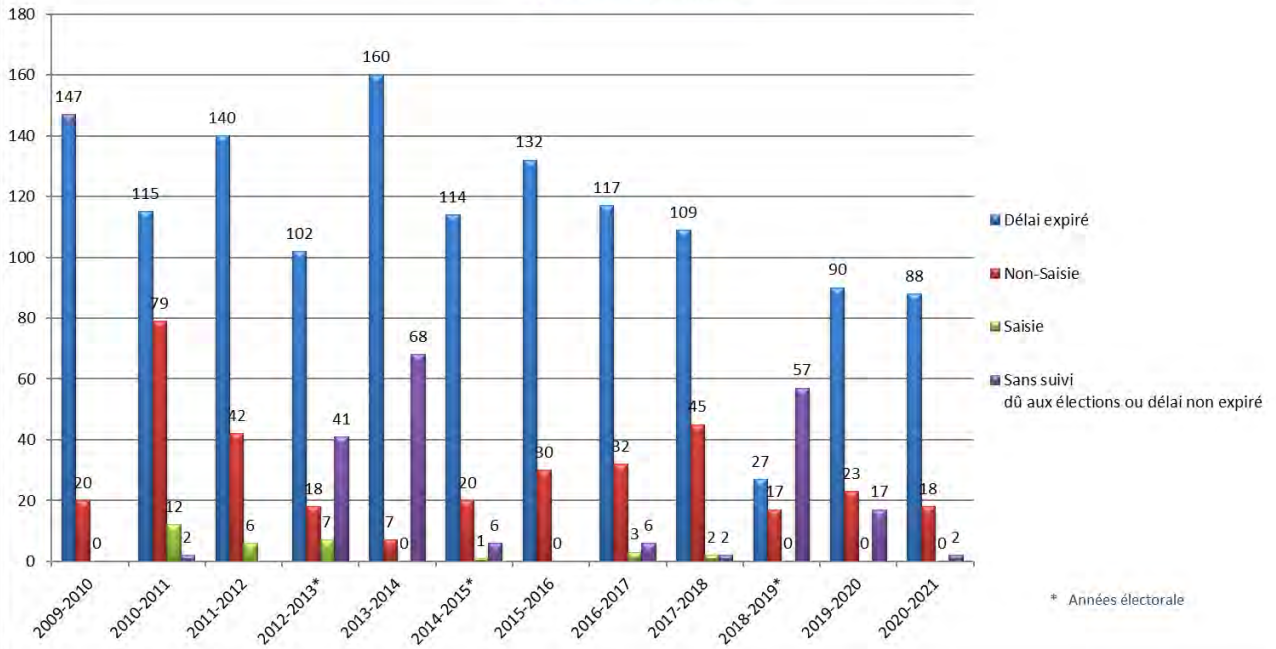
Vaillancourt, Yves. « Vers un État stratège partenaire de la société civile ». *État stratège & participation citoyenne*. Côté, Louis; Lévesque, Benoît; Morneau, Guy.. Québec : PUQ, 2009, p. 235-274.

Warren, Jean-Philippe. « Pétitionner au Québec (1991-2011) ». *Bulletin d'histoire politique*. Vol. 21, no 2 (Hiver 2013), p. 61–69.
<https://www.erudit.org/fr/revues/bhp/2013-v21-n2-bhp0442/1014135ar.pdf>

Annexe 1 : Statistiques sur les pétitions au Québec



Pétitions étudiées par les commissions compétentes par année financière



* Années électorale

Annexe 2 : Statistiques sur les commentaires en ligne au Québec

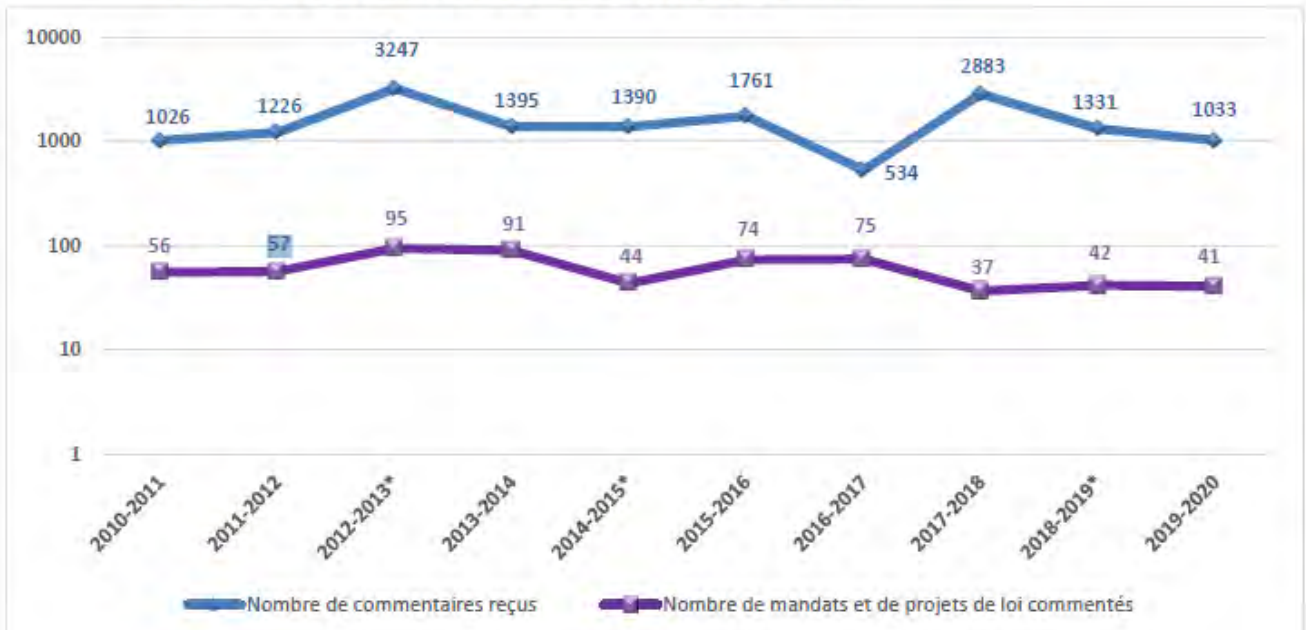
Nombre de commentaires reçus ✕

Pour la période du au

Nombre de commentaires reçus : 2676
 Nombre de mandats commentés : 42

Source : Assemblée nationale, 2021

Nombre de mandats de commissions et de projets de loi commentés et nombre de commentaires en ligne reçus, par année



Source : Assemblée nationale, 2020

Annexe 3 : Statistiques sur les consultations au Québec

En 2020 :

Nombre de mandats où il y a eu des consultations et autres types d'auditions, par commission

Commissions	Consultations particulières	Consultations générales	Autres auditions	Total	%
CAN	0	0	0	0	0,0
CAP	0	0	4	4	7,8
CAPEREN	3	0	1	4	7,8
CAT	2	0	2	4	7,8
CCE	1	0	4	5	9,8
CET	3	0	4	7	13,7
CFP	5	0	1	6	11,8
CI	7	0	0	7	13,7
CRC	3	0	3	6	11,8
CSESM	1	0	0	1	2,0
CSSFV	0	0	0	0	0,0
CSSS	1	0	3	4	7,8
CTE	3	0	0	3	5,9
SCAN	0	0	0	0	0,0
Total	29	0	22	51	100
%	56,9	0	43,1	100	

Source : Assemblée nationale, 2021

En 2018 :

Nombre de mandats où il y a eu des consultations et autres types d'auditions, par commission

Commissions	Consultations particulières	Consultations générales	Autres auditions	Total	%
CAN	0	0	0	0	0,0
CAP	0	0	5	5	16,7
CAPEREN	1	0	0	1	3,3
CAT	1	0	1	2	6,7
CCE	3	0	1	4	13,3
CET	3	0	1	4	13,3
CFP	2	0	1	3	10,0
CI	3	0	3	6	20,0
CRC	2	0	0	2	6,7
CSSFV	0	0	0	0	0,0
CSSS	2	0	0	2	6,7
CTE	1	0	0	1	3,3
SCAN	0	0	0	0	0,0
Total	18	0	12	30	100
%	60	0	40	100	

Source : Assemblée nationale, 2021

En 2016 :

Nombre de mandats où il y a eu des consultations et autres types d'auditions, par commission

Commissions	Consultations particulières	Consultations générales	Autres auditions	Total	%
CAN	0	0	1	1	1,7
CAP	0	0	12	12	20,7
CAPEREN	2	0	1	3	5,2
CAT	4	0	6	10	17,2
CCE	4	0	0	4	6,9
CET	2	0	2	4	6,9
CFP	5	0	1	6	10,3
CI	7	0	1	8	13,8
CRC	2	1	0	3	5,2
CSSFV	0	0	0	0	0,0
CSSS	4	0	0	4	6,9
CTE	3	0	0	3	5,2
SCAN	0	0	0	0	0,0
Total	33	1	24	58	100
%	56,9	1,7	41,4	100	

Source : Assemblée nationale, 2021

Annexe 4 : Statistiques sur les mémoires au Québec

Nombre de témoins entendus et de mémoires reçus lors des consultations et autres types d'auditions, par commission						
Commissions	Consultations particulières		Consultations générales		Autres auditions	
	Témoins entendus	Mémoires reçus	Témoins entendus	Mémoires reçus	Témoins entendus	Mémoires reçus
CAN	0	0	0	0	0	0
CAP	0	0	0	0	8	0
CAPERN	21	30	0	0	0	0
CAT	22	34	0	0	6	3
CCE	14	20	0	0	1	0
CET	57	104	0	0	0	0
CFP	85	123	0	0	0	0
CI	98	134	0	0	6	0
CRC	26	46	0	0	0	0
CSESM	0	0	0	0	0	0
CSSFV	0	0	0	0	0	0
CSSS	11	12	0	0	3	0
CTE	44	62	0	0	0	0
SCAN	0	0	0	0	0	0
Total	378	565	0	0	24	3

Nombre de témoins entendus et de mémoires reçus lors des consultations et autres types d'auditions, par commission						
Commissions	Consultations particulières		Consultations générales		Autres auditions	
	Témoins entendus	Mémoires reçus	Témoins entendus	Mémoires reçus	Témoins entendus	Mémoires reçus
CAN	0	0	0	0	0	0
CAP	0	0	0	0	9	0
CAPERN	3	4	0	0	0	0
CAT	4	4	0	0	1	0
CCE	26	27	0	0	1	0
CET	58	91	0	0	1	0
CFP	11	15	0	0	1	0
CI	32	41	0	0	3	0
CRC	29	40	0	0	0	0
CSSFV	0	0	0	0	0	0
CSSS	24	36	0	0	0	0
CTE	3	2	0	0	0	0
SCAN	0	0	0	0	0	0
Total	190	260	0	0	16	0

Nombre de témoins entendus et de mémoires reçus lors des consultations et autres types d'auditions, par commission						
Commissions	Consultations particulières		Consultations générales		Autres auditions	
	Témoins entendus	Mémoires reçus	Témoins entendus	Mémoires reçus	Témoins entendus	Mémoires reçus
CAN	0	0	0	0	1	0
CAP	0	0	0	0	26	0
CAPERN	36	68	0	0	1	0
CAT	97	130	0	0	12	0
CCE	35	56	0	0	0	0
CET	28	14	0	0	2	0
CFP	60	82	0	0	2	0
CI	134	156	0	0	1	0
CRC	34	53	24	31	10	2
CSSFV	0	0	0	0	0	0
CSSS	66	95	0	0	1	0
CTE	72	88	0	0	0	0
SCAN	0	0	0	0	0	0
Total	562	742	24	31	56	2