

Créer une commission indépendante pour organiser les débats des chefs aux élections fédérales

Rapport sur les tables rondes



REMERCIEMENTS

L'IRPP remercie chaleureusement tous ceux qui ont contribué à ce rapport, notamment les participants aux tables rondes et l'équipe d'Institutions démocratiques du Bureau du Conseil privé, qui a organisé les rencontres et formulé ses commentaires sur la version préliminaire. Tout en ayant grandement bénéficié de l'apport de tous les participants, ce document repose sur un point de vue consensuel qui ne traduit pas nécessairement chacun des avis exprimés. Il a été préparé par le président de l'IRPP Graham Fox, qui a animé les cinq tables rondes, et l'assistant de recherche de l'IRPP Mohy-Dean Tabbara. La responsabilité du rapport et de ses recommandations incombe par conséquent à l'IRPP.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IRPP ou celles de son conseil d'administration.

Si vous désirez obtenir de plus amples renseignements sur nos publications, veuillez nous contacter à l'adresse irpp@irpp.org. Pour recevoir l'infolettre mensuelle de l'IRPP par courriel, vous pouvez vous abonner sur le site Web à www.irpp.org/fr.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé.....	4
Introduction	5
1. Les débats des chefs aux élections fédérales de 2015	6
1.1 Où et quand regarder les débats : la confusion des électeurs.....	7
1.2 Avantages et inconvénients d'un autre modèle que le consortium de diffuseurs.....	7
1.3 Visions et intérêts divergents entre les partis, les médias et les électeurs.....	8
2. Rôle des débats des chefs aux élections fédérales.....	9
3. Créer une commission ou un poste de commissaire pour superviser les débats des chefs	10
4. Liens entre la commission et les partis politiques, les médias et les électeurs	11
4.1 Partis politiques	11
4.2 Médias	12
4.3 Électeurs.....	12
5. Structure de la commission	13
6. Principes directeurs de la commission	14
6.1 Transparence ou discrétion.....	14
6.2 Rigueur ou souplesse	15
6.3 Innovation ou tradition	15
6.4 Divertissement ou information	15
7. Éducation civique	15
8. Meilleur accès possible : plateformes médiatiques, diffusion et droits d'auteur	16
9. Accès inclusif.....	17
10. Logistique des débats.....	18
10.1 Participation des chefs de parti	18
10.2 Nombre de débats.....	19
10.3 Langues officielles.....	19
10.4 Heure et lieu	19
Recommandations.....	19
Conclusion.....	22
Annexe A.....	23
Annexe B.....	24

RÉSUMÉ

Le premier ministre du Canada a confié à sa ministre des Institutions démocratiques le mandat de créer une commission indépendante chargée d'organiser les débats des chefs de parti lors des campagnes électorales fédérales. Dans le cadre de l'exercice de consultation lancé par la ministre, l'Institut de recherche en politiques publiques a tenu cinq tables rondes (à Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver) pour recueillir les avis d'un ensemble d'experts et d'intervenants. Ce rapport résume leurs échanges et formule des recommandations sur les meilleurs moyens d'engager la réforme. Malgré certains désaccords sur ses particularités de fonctionnement, les participants des cinq tables rondes ont largement soutenu l'idée d'une commission. Pour les citoyens, les débats des chefs sont une occasion unique d'observer les chefs de parti en action et de choisir celui qui obtiendra leur suffrage, d'où leur importance cruciale pour le processus démocratique. Le mandat de la commission doit ainsi privilégier les intérêts des électeurs, ont convenu les participants, tout en encadrant le rôle des partis et des médias en ce qui touche l'élaboration des paramètres des débats. Enfin, toute réforme doit aller au-delà des expériences et modèles passés pour créer un nouveau processus d'organisation des débats qui intègre les dernières technologies et renforce le caractère démocratique de l'exercice.

ABSTRACT

Canada's Minister of Democratic Institutions was mandated by the Prime Minister to create an independent commission to organize political party leaders' debates in federal election campaigns. As part of the consultation exercise launched by the Minister, the Institute for Research on Public Policy facilitated five round tables – in Halifax, Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver – to seek the views of experts and stakeholders on this reform. This report summarizes what was heard during these events and makes recommendations on how best to proceed with the reform. Notwithstanding some disagreements on certain design features of the commission, the idea of creating such a body received strong support from participants in all five cities. Debates are a unique opportunity for citizens to watch party leaders in action and come to a decision on their votes. Getting the debates right is therefore critically important to the democratic process. Thus, participants agreed that the interest of voters must be at the centre of the commission's mandate, and that the role of political parties and media organizations in setting the parameters for debates should be appropriately framed. In the end, this reform should look beyond recent models and create a new process for organizing leaders' debates that seizes the opportunities of new technologies and strengthens debates as a democratic exercise.

INTRODUCTION

Depuis le premier débat télévisé aux élections générales fédérales de 1968, les débats des chefs de parti sont devenus des moments forts de la vie démocratique au pays. D'un scrutin à l'autre, les électeurs les regardent pour évaluer les chefs et leurs programmes, puis déterminer qui, à leurs yeux, ferait le meilleur premier ministre. Avec le temps, ils sont devenus l'événement de campagne le plus largement suivi par les électeurs, ni plus ni moins qu'un « rendez-vous télévisuel incontournable », pour emprunter au jargon des télécommunications.

Depuis quelques élections cependant, les progrès technologiques et l'évolution de la vie publique ont remis en question le mode d'organisation des débats et leur importance relative dans le processus démocratique :

- La multiplication des plateformes a favorisé la diversification des formats et de leur mode de diffusion auprès de l'électorat, et a permis de hausser le nombre de débats ;
- La fragmentation du système des partis a accentué la pression sur les formats, qui doivent tenir compte du fait qu'un plus grand nombre de chefs peuvent légitimement demander de participer aux débats ;
- Les impératifs tactiques des campagnes et la facilité grandissante pour les partis d'atteindre directement leurs électeurs ont mis en cause l'idée selon laquelle la participation des chefs aux débats est inéluctable, sinon obligatoire.

L'incidence de ces facteurs se faisait sentir depuis plusieurs campagnes, mais elle est devenue manifeste aux élections de 2015 : les débats ont été plus nombreux, toutefois, ils ont été diffusés sur des plateformes plus restreintes et ont touché moins d'électeurs qu'aux scrutins précédents. Le « débat sur les débats » s'est ainsi imposé parmi les thèmes de la campagne, faisant ressortir la nécessité de réexaminer la gestion des débats des chefs.

Une fois élu, le premier ministre Justin Trudeau a demandé à sa ministre des Institutions démocratiques Karina Gould de « [p]réparer des options pour créer un poste de commissaire indépendant chargé d'organiser les débats des chefs des partis politiques lors des futures campagnes électorales fédérales, avec le mandat d'améliorer les connaissances des Canadiens et des Canadiennes en ce qui concerne les partis, leurs chefs et leurs positions stratégiques¹ ». La lettre de mandat est claire : le gouvernement ne se demande pas *s'il est opportun* de réformer la gestion des débats, mais *par quels moyens* créer une commission indépendante ou un poste de commissaire indépendant qui aura pour responsabilité d'en gérer l'organisation.

Pour aider à l'élaboration des recommandations qu'elle fera au premier ministre sur la gouvernance des débats des chefs et à la définition des enjeux des débats proprement

¹ Lettre de mandat de la ministre des Institutions démocratiques (1^{er} février 2017), <https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-institutions-democratiques>.

ditions, la ministre a tenu en janvier 2018 une série de tables rondes à l'échelle du pays pour solliciter l'avis d'experts et d'intervenants sur cet aspect crucial du processus démocratique. Ces rencontres ont été organisées par le Bureau du Conseil privé, qui a confié à l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP)² l'animation des discussions et la préparation du présent rapport.

Cinq tables rondes ont été tenues, à Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver. Toutes reposaient sur le même ordre du jour³ afin de favoriser l'agrégation de leurs résultats dans un seul rapport sommaire. Les participants regroupaient des universitaires, des diffuseurs, des médias, des journalistes, des groupes d'intervenants et des citoyens ayant une expérience des débats des chefs⁴.

Pour que chacun puisse contribuer pleinement aux discussions, on a formé des groupes de moins de 20 personnes. Les participants ont été invités à s'exprimer à titre individuel et non en tant que représentant officiel ou porte-parole de leur organisation. Les rencontres se sont tenues selon la règle de Chatham House, et les discussions ont été consignées sous le couvert de l'anonymat; il a été convenu qu'aucun participant ne serait cité hors des lieux de rencontre (ni dans ce document ni ailleurs) sans avoir donné son autorisation expresse et préalable.

1. LES DÉBATS DES CHEFS AUX ÉLECTIONS FÉDÉRALES DE 2015

Les tables rondes visaient à recueillir l'avis de spécialistes et d'intervenants pour dégager un éventuel consensus sur un modèle de « commission » ou de « commissaire » ayant pour rôle de superviser les débats des chefs. Quel rôle les débats jouent-ils aux élections fédérales et qu'en attendent les citoyens? Qui devrait décider de leur calendrier, de leur fonctionnement et des chefs invités? Qu'en est-il de leur accessibilité sur de multiples plateformes, des aspects technologiques à considérer et de la nécessité d'en diversifier les formats pour accroître leur intérêt et leur utilité aux yeux des électeurs?

Pour répondre à ces questions, les participants ont d'abord fait le point sur leur expérience des débats de 2015. Ils ont ensuite discuté des leçons à en tirer et des innovations nécessaires pour améliorer l'organisation des futurs débats. Ils ont enfin examiné les « rouages » à mettre en place pour créer une commission ou un poste de commissaire qui superviserait les débats, avant de formuler des recommandations à l'intention du ministère et du gouvernement.

Dans chacune des cinq villes, il est apparu clairement que la majorité des participants étaient insatisfaits de l'organisation des débats de 2015, même si c'était parfois pour

² Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques est un organisme canadien indépendant, bilingue et sans but lucratif. Sa mission consiste à améliorer les politiques publiques en produisant des recherches, en proposant de nouvelles idées et en éclairant les débats sur les grands enjeux publics auxquels font face les Canadiens et leurs gouvernements.

³ Voir les détails à l'annexe A.

⁴ Voir à l'annexe B la liste des participants ayant accepté d'être mentionnés dans ce rapport. À noter que la ministre a également sollicité l'avis des partis politiques hors des tables rondes décrites dans ces pages.

des raisons opposées. La plupart ont reconnu qu'un retour à l'ancien modèle ne réglerait rien et que certaines innovations de cette campagne devaient être intégrées à toute nouvelle proposition sur la gestion des futurs débats. Bref, presque tous ont jugé nécessaire d'adopter un nouveau modèle.

1.1 Où et quand regarder les débats : la confusion des électeurs

Les débats se veulent un outil servant aux électeurs à se forger une opinion sur les chefs de parti, leur personnalité et leur programme. Invités à jeter un regard rétrospectif sur la campagne de 2015, de nombreux participants ont d'abord souligné la confusion des électeurs, qui avaient du mal à déterminer les débats clés et les moyens de les regarder. De fait, les débats ont été beaucoup plus nombreux qu'aux élections précédentes, au cours desquelles il n'y en avait généralement que deux (un dans chaque langue officielle), organisés par le consortium de diffuseurs. Pour la première fois, d'autres médias ont organisé et diffusé eux-mêmes certains débats, ce qui a multiplié les occasions de voir les chefs de parti à l'œuvre mais ajouté à la confusion quant aux dates et aux plateformes de retransmission. Devant cette profusion de débats, formats, lieux et plateformes, les électeurs ont souvent hésité et beaucoup ont finalement baissé les bras. Autant dire qu'il n'y a eu aucun débat en 2015 si la plupart des Canadiens n'ont pu le suivre, a même affirmé un participant.

1.2 Avantages et inconvénients d'un autre modèle que le consortium de diffuseurs

De 1968 à 2011, c'est un consortium de quatre diffuseurs – CBC/Radio-Canada, CTV, Global et TVA – qui a assuré l'organisation, la production et la diffusion des débats des chefs au Canada. Puisque cette formule a changé en 2015, la comparaison entre les deux modèles a occupé une grande partie des échanges à chacune des tables rondes.

Si les participants ont reconnu la raison d'être et la légitimité du consortium des années passées, tout comme la bonne foi générale de ses membres, beaucoup ont soutenu que les progrès technologiques et l'évolution des habitudes de consommation de l'information ont amoindri l'intérêt et la pertinence du modèle de consortium. De nombreux participants ont noté que l'organisation d'un débat nécessite aujourd'hui nettement moins de ressources et que l'expertise utile est beaucoup plus facile d'accès, ce qui permet à un nombre croissant de médias et d'organisations d'y prendre part. En 2015, ces facteurs ont permis de varier les formats et de focaliser l'attention sur des enjeux précis. Selon une forte majorité de participants, il s'agissait de l'effet le plus positif de la campagne, d'un élément à retenir et à explorer en vue des prochains cycles électoraux.

Le principal problème de cette dernière campagne résidait dans la diffusion limitée des débats et leur faible incidence sur l'auditoire. En clair, l'auditoire de tous les débats réunis a totalisé moins de la moitié du débat de 2011 – un sérieux échec pour la majorité des participants. Il s'agit d'une lacune flagrante du point de vue de l'électorat global, évidemment, mais plus encore de certains sous-groupes. C'est ainsi que les

minorités de langue officielle ont été sensiblement lésées par l'absence de consortium, tout comme les personnes ayant une déficience auditive ou visuelle. Les organisateurs des différents débats n'étaient pas tenus (et ne pouvaient sans doute l'être) aux mêmes normes de portée et d'accessibilité que le consortium, ce qui a eu d'importants effets négatifs pour un grand nombre d'électeurs. À cet égard, les débats ont probablement satisfait aux exigences d'un exercice journalistique, mais ils ont négligé trop d'électeurs pour satisfaire aux principes d'engagement démocratique.

Certaines discussions sur l'accessibilité des débats de 2015 ont donné lieu à un examen des motivations du consortium en matière de gestion des débats. Si l'on a généralement reconnu que les diffuseurs du consortium s'étaient regroupés à l'époque pour contribuer au processus démocratique, et qu'ils avaient en réalité peu à gagner de l'exercice, certains participants ont jugé qu'ils exerçaient tout de même trop de contrôle sur le processus. Quelques-uns ont soutenu que les diffuseurs semblaient vouloir écarter certaines organisations du processus des débats, une accusation vivement rejetée par les participants proches du consortium. D'autres ont souligné que les lignes directrices servant à décider du format des débats et de la présence de tel ou tel chef de parti manquaient de transparence. Une fois informés des lignes directrices du consortium établissant l'admissibilité des chefs aux scrutins antérieurs à celui de 2015, la majorité des participants ont reconnu qu'elles étaient généralement adéquates, tout en soulignant que la prise de décisions à huis clos venait quelque peu assombrir la légitimité publique du processus.

Ces échanges ont montré que les tensions apparues entre les acteurs de 2015 restent vives et qu'elles devront être prises en compte dans l'élaboration d'un nouveau modèle de gouvernance.

1.3 Visions et intérêts divergents entre les partis, les médias et les électeurs

Les discussions sur la campagne de 2015 ont aussi fait ressortir un élément clé du «débat sur les débats», à savoir les perceptions parfois divergentes des différents acteurs à l'égard des débats eux-mêmes.

Les partis politiques les envisagent naturellement sous l'angle élargi de leur stratégie électorale. Tout débat est l'occasion pour leurs chefs de s'adresser directement à l'électorat, quasi sans intermédiaire. Si bien que, pour en négocier les modalités, leur approche sera presque sûrement dictée par leurs objectifs de campagne et le poids électoral qu'ils jugent avoir par rapport à leurs adversaires. Mais jamais la politisation de l'organisation des débats n'est apparue plus clairement qu'en 2015, quand le premier ministre Stephen Harper est allé jusqu'à laisser entendre qu'il refuserait peut-être de prendre part au moindre débat. La controverse qui en a découlé a mis en évidence le pouvoir du candidat sortant de décider de la tenue, du calendrier et des conditions des débats, révélant du même coup une autre sérieuse lacune de leur mode de gestion. Dans la mesure du possible, ont ainsi convenu la majorité des participants, il faut que les décisions concernant le format et le calendrier des débats soient prises hors de toutes considérations partisans et tactiques électorales.

De leur côté, les médias envisagent les débats d'un point de vue essentiellement journalistique. C'est l'occasion pour eux d'amener les chefs à rendre des comptes à l'électorat, de tester leurs compétences et leurs engagements électoraux. La qualité journalistique des débats constitue dès lors un aspect déterminant de leur succès. Cela s'applique non seulement aux médias eux-mêmes qui, pour couvrir la vie politique, ont besoin de contenu, mais aussi à leur conception du service qu'ils offrent aux citoyens. Un débat de qualité, réalisé suivant des normes strictes, attirera vraisemblablement des électeurs plus nombreux, ce qui renforcera la valeur de l'exercice au regard du processus démocratique.

Pour leur part, les électeurs considèrent les débats comme un exercice de démocratie, ont estimé la plupart des participants (mais pas tous). Les débats leur offrent le meilleur moyen d'entendre directement les chefs susceptibles de diriger le pays, de s'informer de leur programme et de juger de leur tempérament. Ils représentent le moment clé de la campagne où beaucoup d'électeurs focalisent leur attention sur le scrutin et sur le choix qu'ils feront. Au-delà de l'évolution du paysage médiatique et des habitudes de consommation de l'information, les débats restent donc un outil de décision crucial pour de nombreux Canadiens qui expriment leur suffrage.

S'ils n'ont pu s'entendre sur l'ampleur des divergences entre ces trois visions, nombre de participants ont jugé nécessaire de consacrer certains efforts au rééquilibrage des avis contradictoires, tout en réitérant l'importance de donner priorité aux intérêts des électeurs.

2. RÔLE DES DÉBATS DES CHEFS AUX ÉLECTIONS FÉDÉRALES

Après que les participants eurent exprimé leurs points de vue sur l'état actuel des débats des chefs, nous leur avons demandé d'en décrire le rôle dans le contexte des élections fédérales au Canada. Ils ont unanimement affirmé que les débats sont un élément essentiel de toute élection et que leurs mérites particuliers les distinguent de toute autre activité de campagne. Surtout, ils constituent le moyen le plus efficace et le plus inclusif pour engager un dialogue national autour d'enjeux clés pour le pays. Beaucoup ont ajouté qu'ils offrent aux électeurs une rare occasion de voir les chefs des principaux partis réunis sur une même scène pour répondre aux mêmes questions. En campagne, les partis adaptent souvent leurs messages à des groupes cibles. Dans le cadre de débats diffusés à l'échelle du pays, leurs chefs sont tenus de formuler un seul message pour tous les Canadiens. Et comme de nombreux citoyens ne s'intéressent à la vie politique qu'en période électorale, a souligné un participant, les débats les aident à cerner la personnalité des chefs; en quelque sorte, les débats ramènent les politiciens à une dimension plus humaine.

Vu l'importance cruciale des débats dans le processus électoral, un fort consensus s'est dégagé sur la nécessité de renforcer leur structure de gouvernance pour en favoriser la dépolitisation. Signalons que certains participants s'opposaient fermement à l'idée de réformer leur gestion, mais qu'ils étaient une très faible minorité.

3. CRÉER UNE COMMISSION OU UN POSTE DE COMMISSAIRE POUR SUPERVISER LES DÉBATS DES CHEFS

Partout au pays, la vaste majorité des participants ont approuvé l'idée de créer une commission publique ou un poste de commissaire pour organiser les débats. Même les opposants à toute réforme ont semblé y voir l'option la plus prometteuse. Mais ce consensus a donné lieu à des propositions fort différentes sur le mandat d'une telle commission (supposons pour l'instant qu'il s'agit d'une commission et non d'un commissaire : nous verrons plus loin quel a été le choix des participants) et ses liens avec les nombreux acteurs concernés. La plupart ont estimé que la commission devrait fixer les règles de base d'un certain nombre de débats, définir les principes directeurs de questions comme la participation et la diffusion, puis superviser le fonctionnement des débats. Les avis étaient toutefois plus partagés sur l'éventail de ses responsabilités et sur son pouvoir d'appliquer certaines décisions.

Pour certains, les responsabilités d'une commission indépendante doivent s'étendre à la quasi-totalité de l'organisation des débats : du choix de l'animateur et du format, l'élaboration des questions et la production du fil de syndication transmis à tous les médias qui souhaitent les diffuser sur leur plateforme. Selon ces participants, on s'assurerait ainsi de maintenir au premier rang les intérêts des électeurs. D'autres craignaient qu'une commission n'ait pas la même souplesse que les organes d'information pour réagir au déroulement parfois imprévisible d'une campagne. Pour d'autres encore, la commission devrait être de taille réduite et déléguer une partie de ses fonctions à des collaborateurs triés sur le volet. Certains ont ainsi parlé d'une « petite » commission qui rendrait les décisions finales mais s'appuierait sur l'expertise d'un groupe consultatif de journalistes, d'universitaires et de spécialistes. On a également envisagé de limiter son mandat à trois fonctions clés : supervision, reddition de comptes et sélection d'un fournisseur compétent pour la production des débats.

Les discussions ont aussi porté sur le rôle de la commission face à des enjeux qui débordent le cadre logistique. Certains ont proposé d'y intégrer des capacités de recherche permanentes pour assurer aux débats de bénéficier des nouvelles technologies et des meilleures pratiques. D'autres ont proposé d'incorporer à son mandat une fonction de vérification des faits pour contrecarrer les « fake news » et toute autre tentative détournée d'influer sur les débats. On a aussi favorablement accueilli l'idée d'y ajouter un volet d'éducation publique. Mais ici, les participants ont recommandé la prudence quant à l'ampleur du mandat, qui doit rester complémentaire à ceux d'autres acteurs comme le directeur général des élections. Et beaucoup ont rappelé qu'il ne fallait pas tout attendre de la commission : quelle que soit son efficacité, elle ne pourra à elle seule renforcer la participation électorale ou l'engagement de la jeunesse.

Au bout du compte, la plupart des participants ont penché pour une commission plutôt qu'un commissaire, dont le mandat limité s'appliquerait à un ou deux débats dans chacune des langues officielles, accessibles sur le plus grand nombre possible de plateformes. Ils ont également estimé que les médias et les partis politiques pourraient éclairer ses décisions, mais en étant tenus à distance de son processus

décisionnel. Enfin, la plupart ont jugé que la commission ne devrait aucunement entraver l'initiative d'organisations et d'intervenants désireux de tenir d'autres débats ne relevant pas de son mandat principal.

Si le gouvernement choisit de créer une commission pour superviser les débats des chefs, il devra s'agir d'une commission indépendante, selon la majorité des participants. Pour des raisons semblables à celles invoquées par le directeur général des élections devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, ils ont estimé que la commission devait être distincte d'Élections Canada mais ont approuvé l'idée d'établir des liens administratifs entre les structures pour éviter les dédoublements bureaucratiques. Sans forcément proposer d'attribuer à la commission le statut d'agent du Parlement, ils l'ont souvent évoqué pour décrire l'indépendance qu'elle devrait avoir vis-à-vis du gouvernement.

4. LIENS ENTRE LA COMMISSION ET LES PARTIS POLITIQUES, LES MÉDIAS ET LES ÉLECTEURS

4.1 Partis politiques

Presque tous les participants ont fait valoir que la commission devrait obtenir l'appui de la plupart des partis politiques – sinon de tous – pour assurer sa légitimité aux yeux des électeurs. Cette légitimité publique lui serait en effet indispensable pour peser de tout son poids sur les comportements des partis et de leurs chefs. Tous ont aussi convenu de la nécessité d'un consensus entre les principaux partis pour assurer aux responsables de cette nouvelle structure la crédibilité et la légitimité essentielles à l'exécution de son mandat.

Le ton des échanges a nettement changé lorsqu'il a été question du degré d'engagement des partis dans le processus organisationnel. Si personne n'a souhaité accorder aux partis et à leur chef un pouvoir décisionnel au sein de la commission, deux points de vue se sont tout de même manifestés. Certains ont préconisé que les partis puissent se faire entendre par la commission, mais que les décisions subséquentes découlent d'un processus public au lieu d'être décrétées. Selon une suggestion récurrente, des représentants des partis siègeraient par exemple à un vaste groupe consultatif composé d'universitaires, de journalistes et de groupes de citoyens. D'autres récusèrent cependant toute forme de liens entre la commission et les partis au motif qu'on ne peut attendre de ces derniers qu'ils renoncent à leurs impératifs partisans, et que leur contribution aux travaux de la commission se réduirait forcément à plaider en faveur de règles conformes à leurs intérêts. Certains sont allés jusqu'à soutenir la création d'un groupe consultatif, mais en insistant sur la nécessité d'en exclure les partis. Bref, le cadre à donner aux liens entre la commission et les partis a fait l'objet de propositions divergentes à chacune des tables rondes.

Sur la question de la participation aux débats, certains ont estimé que la commission devrait trouver les moyens de contraindre les chefs de parti d'y assister, ou

du moins pouvoir pénaliser ceux qui s’y refusent. L’idée a toutefois semblé inapplicable, voire malencontreuse, à la plupart des participants. La commission devrait plutôt miser sur la légitimité des débats pour influencer l’attitude des partis, puis laisser aux électeurs le soin de juger des conséquences politiques de certaines décisions partisans.

4.2 Médias

Le rôle éventuel des médias dans les travaux de la commission a fait l’objet d’échanges tout aussi vifs, généralement soutenus par des arguments analogues. Pour certains, la commission doit être totalement indépendante des médias et directement responsable de tous les aspects de l’organisation et de la production des débats. Selon ces participants, les médias ont leurs propres préférences dans les débats (un format attrayant, la présence de certains chefs ou un créneau horaire particulier) et chercheraient inévitablement à les concevoir en fonction de ces visées, ce qui pourrait s’opposer à l’intérêt général. Selon les tenants d’une position médiane, les médias pourraient faire partie d’un groupe consultatif aux côtés d’universitaires, de journalistes et de groupes de citoyens. Et selon une troisième position, les médias pourraient jouer auprès de la commission un rôle de « fournisseur » et non d’intervenant : ceux qui désirent organiser un débat relevant du mandat de la commission seraient alors invités à lui soumettre des propositions, y compris financières. Le soumissionnaire retenu agirait à titre de « diffuseur hôte » des débats, un peu comme on le fait pour les Jeux olympiques.

Quoi qu’il en soit, nombre de participants ont affirmé qu’il n’est ni possible ni nécessaire que la commission développe ses propres capacités de production, et ont soutenu que les diffuseurs doivent continuer de fournir cette expertise. Moins convaincus, d’autres ont rappelé que des entreprises médiatiques hors antenne ont produit des débats en 2015, et que la commission pourrait tout à fait suivre leur exemple.

Tous ont finalement convenu que la commission doit mobiliser l’ensemble des médias – de la télévision à la radio en passant par la presse écrite et les réseaux sociaux –, peu importe ses liens avec les organes d’information.

4.3 Électeurs

Les intérêts des électeurs doivent être au cœur du mandat de la commission et l’emporter sur ceux de tous les autres acteurs concernés, ont unanimement convenu les participants. Pour beaucoup d’entre eux, ces intérêts ont une telle importance que les électeurs devraient pouvoir se prononcer sur les structures et processus nécessairement ouverts et transparents de la commission. Parmi un ensemble de suggestions concrètes, citons des consultations publiques, une plateforme en ligne où proposer des questions à poser pendant les débats, des enquêtes d’opinion et une approche communautaire pour que les opinions soumises à la commission traduisent la diversité du pays.

5. STRUCTURE DE LA COMMISSION

Pour accomplir son mandat, la commission doit être structurée de manière à protéger les intérêts des électeurs. Pour ce faire, les participants ont soulevé une série de questions sur les différents aspects de cette structure :

- Quel serait le mode de sélection du commissaire ?
- De quelle autorité relèverait la commission et comment serait-elle financée ?
- La commission devrait-elle mener ses activités en interne ou en déléguant l'exécution ?
- Outre l'organisation des débats, quelles seraient ses autres activités ?

Comme nous l'avons vu, les participants ont estimé qu'afin d'assurer la compétence et la légitimité de la commission, la nomination de son commissaire doit être approuvée à la quasi-unanimité des partis représentés au Parlement. L'un d'eux a cependant proposé une majorité des deux tiers pour éviter que ce critère d'unanimité ne provoque une impasse entre les partis. De l'avis général, il faut que le commissaire soit non pas un fonctionnaire de carrière mais une personnalité de premier plan à l'expertise reconnue dans un domaine pertinent. Les avis étaient toutefois partagés sur son appartenance éventuelle à un parti. Pour ceux qui s'y opposaient, toute affiliation partisane risquerait de nuire à la légitimité de la commission, puisque certains chefs de parti seraient tentés de l'invoquer pour refuser de participer aux débats. D'autres ont estimé qu'une affiliation passée ne devait pas automatiquement écarter des candidats du poste de commissaire. Quoi qu'il en soit, de nombreux participants ont insisté sur l'importance de sélectionner individuellement les commissaires en vue de constituer une commission entièrement bilingue.

Une fois mise sur pied, la commission devra répondre de ses actes devant les électeurs, vraisemblablement par l'entremise du Parlement, ont convenu la majorité des participants. Et vu l'importance cruciale des débats des chefs dans le processus électoral, elle devra être entièrement soutenue par des fonds publics, conformément au financement public d'Élections Canada.

La commission devra aussi se doter d'un processus décisionnel inclusif, ont affirmé les participants, qui divergeaient toutefois d'avis sur l'application de ce principe à une structure institutionnelle. En matière de format et de contenu, presque tous ont préconisé la création d'un groupe consultatif qui formulerait des avis pour éclairer la commission. Ceux qui se sont exprimés sur la question ont soutenu que ce groupe devrait être non partisan, mais on a débattu de ce que cela signifierait concrètement. Pour certains, le groupe consultatif devrait uniquement regrouper des universitaires. D'autres souhaitaient qu'il accueille aussi des journalistes et des groupes de citoyens, voire des représentants des partis et des médias, à tout le moins pour discuter des formats et des thèmes généraux, sinon du contenu. Enfin, les participants ont insisté sur l'importance d'intégrer les électeurs au processus décisionnel.

En ce qui concerne la production des débats, les participants se divisaient en deux groupes. Pour le premier, la commission devait compter une section chargée de

produire les débats et de transmettre le fil de syndication à tous les médias qui en font la demande. La commission pourrait ainsi adjudger des contrats de services tout en supervisant l'ensemble des opérations. Une partie de ce groupe a proposé de confier la production des débats à CBC/Radio-Canada, qui deviendrait fournisseur de services de la commission, puisqu'un tel mandat serait conforme à celui du radio-diffuseur public. Mais pour le second groupe, la production devrait être confiée à des diffuseurs reconnus pour assurer la haute qualité du fil de syndication, et la commission se contenterait de fixer les règles sans agir comme producteur. Parmi ce groupe, quelques-uns ont préconisé le processus concurrentiel de «diffuseur en tant que fournisseur de services» décrit plus haut.

Enfin, les participants se sont interrogés sur les autres activités que pourrait mener la commission. Pour certains, elle devrait uniquement exercer ses fonctions en période électorale et limiter son personnel à un ou deux employés entre chaque scrutin. Cela n'a toutefois semblé ni souhaitable ni réaliste pour la majorité des participants : à tout le moins en présence d'un gouvernement minoritaire, la commission devrait être prête, pour des raisons évidentes, à tout déclenchement d'élections. De surcroît, a souligné au moins un participant de chacune des tables rondes, la commission devrait posséder les capacités de recherche nécessaires pour appliquer les meilleures pratiques de production et pour se tenir informée des priorités des Canadiens. Quelques-uns ont insisté sur l'importance de ce processus de recherche pour permettre à la commission d'adapter ses travaux à l'évolution du paysage démographique et médiatique du pays. Elle devrait en outre jouer un rôle éducatif, sans toutefois empiéter sur celui d'autres organismes, notamment Élections Canada, ont affirmé de nombreux participants. Finalement, a suggéré un participant, elle pourrait servir de ressource pour ceux qui désirent organiser des débats locaux pendant les élections fédérales.

6. PRINCIPES DIRECTEURS DE LA COMMISSION

Au-delà des questions de structure, les participants ont débattu des principes qui doivent guider le processus décisionnel de la commission. Les échanges ont porté sur quatre volets : transparence ou discrétion, rigueur ou souplesse, innovation ou tradition, divertissement ou information.

6.1 Transparence ou discrétion

Partout au pays, de nombreux participants ont déploré l'opacité du processus organisationnel des débats. Ils déploraient que les débats soient négociés par deux groupes d'intervenants privés – le consortium de médias et les partis fédéraux participants – pour qui l'intérêt général n'est pas nécessairement une priorité. Afin de remédier à cette situation, ils ont presque unanimement préconisé un processus ouvert et transparent. Comme l'a expliqué l'un d'entre eux, la population doit tout savoir de l'organisation des débats et non seulement assister à leur diffusion. Beaucoup ont ajouté que la commission doit démocratiser le processus en consultant les Canadiens et en les intégrant à la prise de décisions.

6.2 Rigueur ou souplesse

Selon la majorité des participants, la commission doit avoir la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'évolution des circonstances. Dans chaque ville, au moins l'un d'entre eux a proposé de structurer la commission de manière à ce qu'elle puisse s'autoévaluer puis évoluer au rythme de la transformation rapide de plusieurs secteurs de la société, notamment celui des médias. Facebook et Twitter étaient des plateformes de niche il y a dix ans à peine, mais comptent aujourd'hui parmi les premières sources d'information politique des Canadiens. D'où l'importance pour la commission de se doter de paramètres servant à mesurer son efficacité et à adapter son action aux besoins d'une société en mutation. Ainsi, elle devrait s'informer des travaux d'institutions analogues à l'étranger pour actualiser constamment son modèle, ses règles et sa structure.

6.3 Innovation ou tradition

Tous les participants ont vu dans la diversité des formats de débat un élément positif de l'exercice de 2015. Les organisations qui ont adopté de nouvelles idées et initiatives pour mieux faire connaître aux électeurs les programmes des partis ont permis une réelle amélioration du processus. Certains ont également suggéré de prendre en compte l'évolution des technologies et des normes sociales dans l'organisation des futurs débats. Tous ont ainsi convenu d'inscrire l'innovation parmi les principes directeurs de la commission. Mais pendant les échanges sur ce thème, il est clairement apparu qu'il fallait aussi préserver certaines réussites passées en matière de portée et d'accessibilité des débats.

6.4 Divertissement ou information

Selon tous les participants, le premier rôle des débats est d'informer les électeurs et de les aider à déterminer leur choix le jour du scrutin. La plupart ont ainsi soutenu que l'organisation des débats doit principalement reposer sur la notion d'exercice pédagogique. Certains ont toutefois observé qu'il ne faudrait pas entièrement négliger le caractère « divertissant » des débats et son impact sur une bonne partie de leur auditoire.

7. ÉDUCATION CIVIQUE

Les débats des chefs sont en soi un moyen d'informer la population des enjeux qui mobilisent le pays et des propositions politiques des partis. Sur ce point, tous les participants ont reconnu que leur premier rôle est d'informer et d'éduquer les électeurs sur le choix qu'ils feront. L'autre volet clé de ce mandat d'éducation civique consisterait à sensibiliser les Canadiens à l'importance des débats proprement dits et à l'engagement citoyen qu'ils sous-tendent. La commission pourrait s'y employer en organisant des activités et des campagnes d'information, ont estimé la majorité des participants, en précisant toutefois qu'elle devrait collaborer plutôt que rivaliser avec d'autres institutions pour remplir ce mandat éducatif. Par ailleurs, ce surcroît

d'activité ne devrait en aucun cas la distraire de son mandat fondamental : l'organisation des débats.

8. MEILLEUR ACCÈS POSSIBLE : PLATEFORMES MÉDIATIQUES, DIFFUSION ET DROITS D'AUTEUR

Pour l'instant, c'est surtout à la télévision que les Canadiens regardent les débats des chefs. Mais vu l'évolution de la démographie et des habitudes médiatiques, ils sont de plus en plus nombreux à accéder aux débats sur des plateformes plus récentes comme les réseaux sociaux et la vidéo en continu, souvent au moment qui leur convient le mieux. D'où l'importance pour la commission d'observer l'essor des nouveaux médias et d'adapter ses travaux aux plateformes émergentes, ont noté la majorité des participants.

Cela dit, il y a eu consensus sur la nécessité de prendre en compte la situation de nombreuses collectivités – éloignées, rurales, autochtones, à faible revenu – qui n'ont toujours pas accès à une connexion Internet fiable et abordable. Un grand nombre de Canadiens ont par ailleurs de faibles compétences technologiques. L'accessibilité doit ainsi avoir priorité sur la maîtrise des nouvelles plateformes. Du moins pour l'instant, la commission doit donc assurer l'accès aux débats par l'entremise des médias traditionnels. Comme l'a résumé un participant, elle doit à la fois penser Twitter et « oreilles de lapin ».

Certains ont proposé qu'on permette aux autres médias traditionnels de transmettre les débats, notamment la radio mais aussi les journaux et les magazines. Jusqu'à tout récemment, ces médias ne pouvaient le faire en raison des coûts élevés de production et de diffusion. *Maclean's* et *The Globe and Mail* ont inversé la tendance en organisant leurs propres débats et en les diffusant sur leurs sites Web. En fait, il y a tout intérêt à mobiliser la radio et la presse écrite, qui peuvent toucher d'autres auditoires que la télévision et les plateformes en ligne, et accroître ainsi l'accessibilité aux débats.

De nombreux participants ont fait valoir que toutes les entreprises médiatiques, petites et grandes, devraient avoir un accès libre et indépendant au fil de syndication de la commission pour diffuser les débats sur leurs propres plateformes. Mais jusqu'à nouvel ordre, la télévision reste le média susceptible de toucher le plus grand nombre de Canadiens. Les participants ont reconnu qu'on favoriserait l'accès aux débats si tous les membres du consortium actuel diffusaient ceux de la nouvelle commission. Comment les inciter à le faire ? La question a suscité de vifs échanges, sans doute les plus intenses de tous.

Certains ont avancé que la commission devrait donner mandat aux principaux diffuseurs de transmettre les débats, ajoutant que cette exigence entérinée par la commission pourrait légitimement constituer une condition de licence. Leurs opposants se sont demandés comment on pourrait imposer un tel mandat à certains diffuseurs mais pas à d'autres, voire à d'autres entreprises médiatiques. Mais plus fondamentalement, ils ont

rejeté l'idée même de contraindre les diffuseurs à transmettre les débats. Ils ont plutôt suggéré que la commission offre un fil de syndication auquel toutes les plateformes média puissent librement s'alimenter à condition de respecter certaines modalités. Selon la position intermédiaire de quelques-uns, la commission pourrait confier le mandat de transmission des débats au diffuseur public CBC/Radio-Canada – l'unique diffuseur pancanadien dans les deux langues officielles – tout en incitant d'autres diffuseurs à s'alimenter librement à son fil. Quoi qu'il en soit, les participants n'ont pu dégager aucun consensus sur cette litigieuse question.

La question des droits d'auteur a aussi été abordée dans la plupart des villes. De nombreux participants ont approuvé l'idée d'un fil de syndication librement accessible à la quasi-totalité des plateformes média, qui pourraient l'utiliser sans risque d'atteinte aux droits d'auteur. Quelques-uns craignaient toutefois qu'en l'absence d'un certain contrôle de la commission, les débats puissent être faussés ou altérés sur certaines plateformes, au point d'en sortir méconnaissables. C'est d'autant plus plausible maintenant que les technologies à base d'intelligence artificielle permettent de modifier les voix et les vidéos avec grand réalisme. Presque tous ont convenu qu'on devrait renoncer à l'accès protégé par droit d'auteur, tout en insistant sur l'importance pour la commission de protéger l'intégrité du fil et d'inscrire cette exigence dans les modalités imposées à ses éventuels diffuseurs.

9. ACCÈS INCLUSIF

Les derniers débats ont été produits sans tenir compte du critère d'inclusion, ont déploré de nombreux participants de tout le pays. Selon eux, quatre groupes ont été particulièrement négligés : les collectivités rurales et éloignées, les personnes handicapées, les néo-Canadiens maîtrisant mal le français ou l'anglais, et les minorités de langue officielle.

- Premièrement, les Canadiens des régions rurales et éloignées, y compris les Autochtones vivant dans les réserves, n'ont pas accès aux mêmes services que ceux des villes et des banlieues. La commission doit donc s'assurer qu'au moins une plateforme de qualité transmet les débats à ces collectivités.
- Deuxièmement, dans la conception et la production des débats, on a souvent négligé les besoins des Canadiens qui vivent avec une incapacité. Fréquemment imprécis et décalé, le sous-titrage codé limite la capacité de certains de suivre les débats en temps réel. Parfois, l'interprétation est uniquement offerte en anglais alors que beaucoup de personnes ayant une déficience auditive maîtrisent le langage gestuel de l'American Sign Language (ASL) sans nécessairement connaître l'anglais. De surcroît, le sous-titrage codé est souvent absent de la vidéo en continu mise en ligne après les débats, qui sont parfois transmis sur des sites inaccessibles aux personnes ayant une déficience auditive ou visuelle. Si Élections Canada juge important d'installer des isolements accessibles dans les bureaux de vote, la commission doit faire de l'accessibilité des débats une véritable priorité, a résumé un participant.

- Troisièmement, beaucoup de néo-Canadiens se heurtent à des obstacles linguistiques qui les empêchent de participer au processus électoral et de regarder les débats. Si la commission choisit de créer un fil de syndication accessible sans frais, ont noté les participants, elle gagnerait à collaborer avec les médias ethniques pour offrir une traduction des débats dans d'autres langues que le français et l'anglais.
- Quatrièmement, les participants ont observé que les minorités de langue officielle disposent souvent d'options limitées et d'un accès restreint aux médias francophones ou anglophones de leur choix. Par conséquent, le mandat de la commission devra clairement refléter les valeurs et les principes de la *Loi sur les langues officielles*.

Signalons enfin que les participants ayant défendu la cause de ces quatre groupes ont précisé qu'elle dépassait la seule question de l'accès, puisque le contenu même des débats porte rarement sur les enjeux qui préoccupent ces groupes. Au-delà des questions d'accessibilité, la commission devrait par conséquent se montrer plus inclusive dans ses choix de contenu.

10. LOGISTIQUE DES DÉBATS

10.1 Participation des chefs de parti

Les participants ont discuté des raisons pour lesquelles Elizabeth May, chef du Parti vert du Canada, a été exclue des débats des chefs pendant les dernières campagnes électorales, même si son parti est représenté au Parlement et qu'il recueille généralement plus de cinq pour cent des suffrages exprimés. Chaque fois, la décision a été prise selon des critères connus des partis politiques et des organisateurs des débats, mais non de la population. Et les motifs de cette décision n'ont jamais été transmis ou expliqués sur la place publique. Si bien que de nombreux participants ont réclamé que la commission fixe des règles claires et transparentes pour justifier, dès la planification des débats, le choix des chefs qui y participeront. S'inspirant largement des critères déjà utilisés par le consortium, ils ont proposé les suivants : pourcentage des intentions de vote dans les sondages, nombre d'élus à la Chambre des communes, présentation d'un candidat du parti dans toutes les circonscriptions, participation substantielle à la vie politique, travail à temps plein pour le parti, maîtrise de la langue du débat.

Comme nous l'avons vu, la question de la présence des chefs de parti aux débats a provoqué des échanges animés. Si la majorité des participants ont jugé négativement les événements qui ont suivi la décision du chef du Parti conservateur Stephen Harper de se retirer des débats tenus par le consortium, tous n'estimaient pas nécessaire que la commission s'attaque à la question. Au moins un participant de chaque ville a proposé l'adoption de mesures obligeant les chefs à se joindre aux débats de la nouvelle commission, lesquelles seraient assorties de pénalités pour les absents, par exemple la réduction des dépenses électorales remboursables et du temps d'antenne gratuit pendant la campagne. Pour d'autres, la question ne pose aucun problème

particulier: si tous les partis désignent le commissaire et si les électeurs jugent les débats légitimes et importants, les chefs de parti auront du mal à justifier leur absence. Sans compter l'embarras et la pression sociale, qui pourraient se révéler tout aussi efficaces pour les inciter à s'y présenter.

10.2 Nombre de débats

À chaque campagne électorale, la commission devrait organiser un ou deux débats dans chacune des langues officielles et s'assurer qu'ils présentent un grand intérêt pour tous les électeurs, ont affirmé la quasi-totalité des participants. Quelques-uns ont suggéré qu'elle organise aussi de plus petits débats axés sur des enjeux particuliers ou régionaux, mais cette idée a été très peu soutenue. La commission devrait plutôt se concentrer sur les quelques grands «débats de fond», sans pour autant restreindre l'initiative d'autres organisations qui souhaitent tenir leurs propres débats. Cela multiplierait le nombre de débats tout en favorisant de nouvelles expériences de participation, de format et de diffusion.

10.3 Langues officielles

La commission devrait organiser au moins un débat dans chacune des deux langues officielles, ont unanimement convenu les participants. Certains ont observé que le débat en français est traditionnellement trop axé sur le Québec, sans guère s'intéresser au million de francophones vivant hors de cette province. Enfin, plusieurs ont proposé de garantir la disponibilité de la langue des signes québécoise et de l'ASL lors des débats.

10.4 Heure et lieu

Sur la question de l'heure et du lieu, nombre de participants ont souligné que les débats privilégiaient depuis trop longtemps l'Ontario et le Québec. De fait, ils sont généralement tenus à Toronto, Ottawa et Montréal aux heures qui conviennent aux résidents de ces villes. Si bien qu'ils sont habituellement diffusés vers 15 h en Colombie-Britannique, ce qui empêche beaucoup de citoyens de la côte ouest de les regarder en direct. La commission devrait ainsi prendre en compte les conséquences de ses décisions sur les électeurs qui ne vivent pas en Ontario et au Québec et trouver des moyens pour que tous les Canadiens puissent facilement regarder les débats en temps réel.

Par ailleurs, quelques participants ont proposé de tenir les débats dans des collèges, des universités et même des musées plutôt que dans un studio de télévision, de manière à faire valoir leur dimension éducative et culturelle.

RECOMMANDATIONS

Les participants ont formulé des recommandations précises à chacune des tables rondes. D'autres recommandations ont plutôt émergé des échanges eux-mêmes,

selon la nature et le ton des discussions ou l'ampleur du consensus autour des questions abordées. En voici un sommaire, établi d'après l'évaluation qu'a fait l'IRPP des propos tenus tout au long de l'exercice de consultation.

1. Le gouvernement du Canada devrait mettre sur pied un organisme indépendant chargé de superviser les débats des chefs de parti pendant les campagnes électorales fédérales.

Les participants de toutes les tables rondes ont clairement manifesté leur appui à la mise sur pied d'un organisme indépendant. La proposition a partout recueilli un vaste soutien, qui tournait souvent à l'enthousiasme. Même les participants qui privilégiaient le statu quo ont semblé reconnaître qu'il s'agissait de la meilleure option de réforme envisageable. En fait, aucune autre option n'a fait l'objet de propositions aussi solidement étayées.

2. Le gouvernement devrait opter pour une commission plutôt qu'un poste de commissaire.

La majorité des participants ont estimé qu'un organisme indépendant dirigé par un groupe restreint serait plus efficace qu'un commissaire agissant seul.

3. La commission indépendante devrait obtenir et faire valoir le soutien de l'ensemble des partis politiques, et elle devrait répondre de ses actes devant la population plutôt que le gouvernement.

Le processus de création de la commission doit offrir aux partis politiques l'occasion d'exprimer leur avis sur cette réforme avant de lui apporter leur soutien. Et si la plupart des participants n'ont pas dit souhaiter que la commission se voie accorder le statut d'agent du Parlement, beaucoup ont préconisé qu'elle repose sur des mécanismes analogues en matière d'indépendance, de compétence et de responsabilité.

4. La commission devrait être entièrement soutenue par des fonds publics.

Compte tenu du rôle des débats en campagne électorale et de la pratique bien établie du financement public des élections, la commission devrait être entièrement soutenue par des fonds publics. Des mesures doivent évidemment prévoir que ces fonds soient judicieusement utilisés dans l'intérêt des contribuables, mais le principe de soutien public à un processus public de cette nature est parfaitement légitime.

5. La commission aurait pour principal mandat d'organiser quelques débats clés, sans empêcher d'autres organisations de tenir des activités ou des événements analogues qui ne relèvent pas de ce mandat.

La diversité des formats de débat de 2015 a été largement considérée comme une innovation qu'il est souhaitable de maintenir. Le mandat de la commission devrait se limiter à l'organisation d'un ou de deux débats dans chacune des langues officielles, qui seraient fondés sur les intérêts de tous les électeurs et diffusés le plus largement possible. Mais il ne doit pas empêcher d'autres organisations de tenir leurs propres débats avec des chefs ou des porte-parole de parti. Cette réforme a pour but d'«universaliser» l'accès à quelques débats de fond tout en permettant à d'autres de mener à bien leurs propres projets.

6. En vue d’accomplir son mandat, la commission devrait rechercher de façon transparente la contribution des médias et des partis mais aussi de spécialistes, d’intervenants et de citoyens.

Pour déterminer les règles, le calendrier et le format des débats des chefs, la commission devrait solliciter en toute transparence les collaborations dont elle aura besoin. Elle devrait communiquer dès le début les critères d’admissibilité et les principes qui guideront ses travaux, puis mener ses délibérations au vu et au su de l’ensemble des électeurs.

7. Sur les questions relatives aux chefs invités, au calendrier et au format des débats, la commission devrait concentrer tous les pouvoirs décisionnaires et être redevable de ses décisions après chaque cycle électoral.

Après avoir reçu l’avis de groupes externes, la commission devrait elle-même déterminer comment se dérouleront les débats. Avant l’élection, elle devrait activement communiquer les raisons de ses décisions en la matière, puis être tenue responsable de leurs résultats au lendemain du scrutin.

8. Si la commission ne réussit pas à convaincre les chefs de parti à prendre part aux débats, elle ne devrait pas les contraindre.

Sans être unanimes sur la question, les participants ont majoritairement estimé que la participation aux débats constitue une décision politique qui relève des chefs de parti et de leur équipe de campagne. Par conséquent, toute sanction qui découlerait de leur absence devrait aussi être de nature politique. Mieux vaudrait donc laisser aux électeurs le soin de déterminer le prix de cette absence.

9. En revanche, la commission pourrait obliger certains médias à diffuser les débats tout en incitant certains autres à faire de même.

L’idée d’obliger certains médias à diffuser les débats pour maximiser leur accès a recueilli un large appui (mais non l’unanimité). Beaucoup ont suggéré d’accorder une certaine compensation financière aux médias désignés. Par mesure d’encouragement, les médias qui choisiraient d’eux-mêmes de diffuser les débats pourraient accéder gratuitement au fil de syndication, mais sans autre forme de compensation.

10. Les médias qui souhaitent diffuser les débats devraient pouvoir accéder sans frais au fil de syndication, mais sous réserve de rigoureuses modalités destinées à protéger l’intégrité des débats.

Pour encourager la diffusion des débats sur le plus grand nombre de plateformes possible, la commission doit autoriser l’accès gratuit à son fil de syndication et assouplir les exigences de protection par le droit d’auteur. Elle doit toutefois accompagner cette autorisation de rigoureuses modalités lui permettant de contrôler l’utilisation du fil afin d’assurer l’intégrité des débats.

11. La commission devrait accorder une importance primordiale aux questions d’accès touchant le lieu de résidence, la langue et les capacités des électeurs.

Le mandat de la commission devrait expressément tenir compte de ces questions. Les indicateurs de rendement pertinents doivent être rendus publics avant l’élection

et faire l'objet d'un examen ciblé lors de l'évaluation du fonctionnement de la commission.

12. La commission devrait maintenir un fonctionnement permanent.

Si l'intensité de ses travaux est appelée à varier, la commission devrait être autorisée à maintenir ses activités tout au long du cycle électoral. Cela lui permettrait non seulement de suivre l'évolution des technologies et des meilleures pratiques, mais aussi d'être prête à tout déclenchement d'élections anticipées. Elle pourrait de surcroît jouer un rôle d'éducation du public complémentaire à celui d'Élections Canada.

CONCLUSION

Les débats des chefs revêtent une grande importance dans toutes les élections fédérales. Il est donc essentiel de «bien faire les choses», au bénéfice du processus démocratique. À tort ou à raison, beaucoup ont estimé que l'organisation des débats du dernier scrutin était entachée de considérations éloignées de l'intérêt public. D'où la nécessité, selon le sentiment général, d'en dépolitiser le fonctionnement. On ne s'étonnera donc pas du vaste soutien que les participants de toutes les tables rondes ont exprimé pour la création d'une commission indépendante.

Outre les recommandations formulées ci-dessus, quelques observations finales peuvent être dégagées des avis et commentaires de l'ensemble des participants. Premièrement, toute réforme doit donner priorité absolue aux intérêts des électeurs, au-delà de toute autre considération. Ce principe doit non seulement se traduire dans les décisions relatives au contenu et au format des débats, mais aussi dans la gouvernance même de la commission. Deuxièmement, les idéaux du journalisme doivent continuer de dicter le déroulement de l'exercice, même si les rouages de la participation des médias ne cessent d'évoluer. En effet, seul un débat de qualité fondé sur un contenu et une production de grande valeur saura maintenir l'intérêt des électeurs. Troisièmement, les débats sont un élément clé des campagnes électorales et constituent par définition un exercice politique. Il faut certes repenser leur organisation en y intégrant ouverture et transparence, et la commission doit sans aucun doute rendre des décisions impartiales, mais il n'est ni possible ni souhaitable de supprimer entièrement la dimension politique d'une activité fondamentalement politisée. Au lieu d'ignorer l'évidence, mieux vaut donc l'encadrer et la canaliser adéquatement.

Enfin, la commission doit être créée dans une perspective de long terme. Elle pourra ainsi s'adapter aux préférences des électeurs en matière de débats, aux configurations des partis et à la constante évolution des réalités sociales. Il est donc important de planifier soigneusement sa création, sans précipiter les choses. Cela ne veut pas dire qu'aucune réforme ne peut être adoptée avant le prochain scrutin fédéral d'octobre 2019. Simplement, il s'agit d'envisager les changements susceptibles de nous engager d'ici là sur la voie d'une réforme judicieuse, et d'étudier par la suite les mesures qui consolideront les progrès accomplis.

ANNEXE A

Ordre du jour des tables rondes

Halifax (Nouvelle-Écosse) – 15 janvier 2018, de 13 h à 16 h

Toronto (Ontario) – 17 janvier 2018, de 9 h à 12 h

Winnipeg (Manitoba) – 22 janvier 2018, de 13 h à 16 h

Vancouver (Colombie-Britannique) – 23 janvier 2018, de 9 h à 12 h

Montréal (Québec) – 26 janvier 2018, de 9 h à 12 h

Toutes les séances ont été animées par Graham Fox, président de l'IRPP.

Mot de bienvenue et présentations

- Présentation des participants
- Raison d'être et objectifs de cet exercice de consultation
- Règles d'engagement

Séance 1 : Rôle des débats des chefs aux élections fédérales

- Quelles sont les attentes des citoyens à l'égard des débats des chefs?
- Quels sont le rôle et l'importance de ces débats dans une élection?
- Comment sont-ils perçus par les médias et les partis politiques?
- Quels ont été les avantages et les inconvénients des débats organisés lors des récentes élections fédérales (depuis 2006)?
- Que cherchons-nous précisément à corriger?

Séance 2 : Nomination d'un commissaire indépendant chargé d'organiser les débats

- Quels principes ou valeurs doivent guider le processus de nomination d'un commissaire indépendant?
- Quelles options doit-on examiner et quelles erreurs doit-on éviter?
- Quel serait le mandat du commissaire par rapport au rôle des partis politiques, de leurs chefs et des médias?

Pause

Séance 3 : Recommandations à l'intention du gouvernement

- Quels facteurs le gouvernement devrait-il considérer en priorité pour mener à bien cette réforme?

Mot de la fin

ANNEXE B

Participants des tables rondes

(Cette liste ne mentionne que les participants qui ont accepté qu'on les nomme dans ce rapport.)

Halifax

- Andy Fillmore, secrétaire parlementaire de la ministre des Institutions démocratiques
- Ulrike Bahr-Gedalia, présidente et chef de la direction, Digital Nova Scotia
- David Bentley, entrepreneur médias, Eastlink et allNovaScotia
- Ghislain Boudreau, président, Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse
- Tristan Bray, directeur exécutif, StudentsNS
- Tim Currie, professeur adjoint et directeur, École de journalisme, University of King's College
- Pamela Lovelace, directrice, chapitre Nouvelle-Écosse, Equal Voice
- John Paul, directeur exécutif, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat
- Elliott Richman, directeur adjoint, Deaf Outreach, Deafness Advocacy Association Nova Scotia
- Terra Tailleux, professeure adjointe, École de journalisme, University of King's College ; vice-présidente, Association canadienne des journalistes

Toronto

- Karina Gould, ministre des Institutions démocratiques
- John Beebe, conseiller principal, Engagement démocratique, Faculté des arts, Université Ryerson
- Mark Bulgutch, chargé d'enseignement, École de journalisme, Université Ryerson
- Colin Campbell, éditeur délégué, *Maclean's*
- Kevin Chan, directeur des politiques publiques, Facebook Canada
- Supriya Dwivedi, animatrice, AM640 Toronto
- Anna Esselment, professeure adjointe, Département de sciences politiques, Université de Waterloo
- Ruyard Griffiths, président, Munk Debates ; présentateur, Bloomberg North
- Jennifer Hollett, directrice de l'information, Twitter Canada
- Jason J. Kee, conseiller en politiques publiques et relations gouvernementales, Google Canada
- Anton Koschany, responsable des élections, CTV News
- Jennifer McGuire, directrice générale et rédactrice en chef, CBC News, CBC Canada
- Trina McQueen, professeure auxiliaire, Schulich School of Business, Université York

- Troy Reeb, vice-président principal, Global News, Corus Radio et Station Operations
- Maria Saras-Voutsinas, directrice exécutive, National Ethnic Press and Media Council of Canada
- Tamara Small, professeure adjointe, Département de sciences politiques, Université de Guelph
- Lauren Strapagiel, directrice-rédactrice en chef, BuzzFeed Canada
- Natalie Turvey, directrice exécutive, Fondation pour le journalisme canadien

Winnipeg

- Andy Fillmore, secrétaire parlementaire de la ministre des Institutions démocratiques
- Gerry Bowler, associé principal, Frontier Centre for Public Policy
- Bob Cox, éditeur, *Winnipeg Free Press*
- Shelly Fletcher, directrice exécutive, Personnes d'abord du Canada
- Sophie Gaulin, directrice générale et rédactrice en chef, *La Liberté*
- Janet Hunt, présidente, section Winnipeg, Alliance pour l'égalité des personnes aveugles du Canada
- Jean La Rose, directeur général, Réseau de télévision des peuples autochtones
- Doug Momotiuk, trésorier et président sortant, Association des sourds du Canada
- Tamara Pound, gestionnaire du développement, New Media Manitoba
- Shannon Sampert, professeure adjointe, Département de sciences politiques, Université de Winnipeg
- Paul Thomas, professeur émérite, Département de sciences politiques, Université du Manitoba ; membre du conseil consultatif, Élections Canada
- Helen Wang, agente générale, National Ethnic Press and Media Council of Canada
- Mary Agnes Welch, assistante à la recherche, Probe Research

Vancouver

- Andy Fillmore, secrétaire parlementaire de la ministre des Institutions démocratiques
- Alireza Ahmadian, auteur et chercheur, New Canadian Media
- Maxwell A. Cameron, directeur, Centre for the Study of Democratic Institutions, Université de la Colombie-Britannique
- Padminie Chundusing, présidente, Fédération des francophones de la Colombie-Britannique
- Alfred Hermida, directeur et professeur adjoint, École de journalisme, Université de la Colombie-Britannique
- James Ho, président, Mainstream Broadcasting Corporation
- Bhupinder S. Hundal, fondateur et consultant en médias sociaux, CrossConnectMedia
- Kirk LaPointe, rédacteur en chef et vice-président, *Business in Vancouver*

- Gino LeBlanc, directeur exécutif, Bureau des affaires francophones et francophiles, Université Simon Fraser
- Tara Mahoney, coordonnatrice de projets pour la côte ouest, Apathy is Boring
- Christopher Malmo-Laycock, membre du conseil d'administration, Centre pour la défense de l'intérêt public
- Harold Munro, rédacteur en chef, *Vancouver Sun*
- Taylor Owen, professeur adjoint en médias numériques et affaires internationales, Université de la Colombie-Britannique ; associé principal, Columbia Journalism School
- Daniel Savas, professeur auxiliaire, School of Public Policy, Université Simon Fraser
- Chris Tenove, boursier postdoctoral, Université de la Colombie-Britannique
- Steve Weldon, professeur adjoint et directeur, Centre for Public Opinion and Political Representation, Université Simon Fraser

Montréal

- Karina Gould, ministre des Institutions démocratiques
- André Blais, professeur, Chaire de recherche du Canada en études électorales, Université de Montréal
- François Cardinal, rédacteur en chef et directeur de la section Débats, *La Presse*
- Julie Caron-Malenfant, directrice générale, Institut du Nouveau Monde
- Michel Cormier, directeur général de l'information, Services français, CBC/Radio-Canada
- Jacinthe Gagnon, directrice, chapitre Québec, À voix égales
- Caro Loutfi, directrice générale, L'apathie c'est plate
- Catherine McDonald, directrice, CIVIX-Québec, CIVIX
- Daniel Morin, vice-président à la production, Vice Media
- Patrick White, rédacteur en chef, *Huffington Post Québec*



*Institute for
Research on
Public Policy*

*Institut de
recherche
en politiques
publiques*

Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques est un organisme canadien indépendant, bilingue et sans but lucratif. Sa mission consiste à améliorer les politiques publiques en produisant des recherches, en proposant de nouvelles idées et en éclairant les débats sur les grands enjeux publics auxquels font face les Canadiens et leurs gouvernements.

L'indépendance de l'Institut est assurée par un fonds de dotation établi au début des années 1970 grâce aux contributions des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que du secteur privé.

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, bilingual, not-for-profit organization. The IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and informing debate on current and emerging policy issues facing Canadians and their governments.

The Institute's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector contributed in the early 1970s.

© IRPP. Tous droits réservés.
Pour toute autorisation de reproduction, s'adresser à

IRPP
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal (Québec) H3A 1T1
Téléphone : 514 985-2461
Télécopieur : 514 985-2559
irpp@irpp.org