

FQM
porte-parole
DES RÉGIONS

Mémoire sur le projet de loi 39
Loi établissant un nouveau mode de scrutin

23 janvier 2020



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses six commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

- La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

TABLE DES MATIÈRES

I. PRÉAMBULE - INTRODUCTION

II. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX DE LA FQM

III. PRÉSENTATION DES PRINCIPES DE LA FQM

Retour sur la démarche de la FQM et de ses principes

Un choix qui appartient à la population

Maintenir le poids politique des régions

Garantir la proximité entre la députation et les électeurs

Respecter les limites territoriales des MRC

Favoriser une représentation paritaire

IV. ANALYSE DU PROJET DE LOI À LA LUMIÈRE DES PRINCIPES DES MEMBRES DE LA FQM

La question du poids politique des régions

- *Selon la répartition de la députation entre les régions*

La question du poids politique des régions

- *Par l'ajout de la compensation régionale et de députés régionaux à l'Assemblée nationale*
- *Les députés de région, un rôle à clarifier*

Garantir la proximité entre la députation et les électeurs

- *Préoccupation en regard de la proximité entre les électeurs et la députation régionale*

Respect des limites territoriales des MRC

Favoriser une représentation paritaire

Un choix qui appartient à la population

- *Crainte à l'égard de la complexité du mode proposé*

V. AUTRES COMMENTAIRES

En accord avec un seuil de 10 % à l'échelle nationale

Crainte à l'égard de la fragilisation des gouvernements

Volonté populaire ou politique

VI. CONCLUSION

VII. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

VIII. ANNEXES

I. PRÉAMBULE - INTRODUCTION

Une société démocratique est une société dotée d'un système qui permet à tous les citoyens et citoyennes d'exprimer leurs opinions et que celles-ci soient entendues. Une telle société défend l'intérêt de l'ensemble de la population et place le bien commun au-dessus de l'intérêt personnel. Pour les membres de la FQM, cette notion prend une double dimension, c'est-à-dire que le système politique doit permettre à la fois l'expression des différents courants politiques de la société mais aussi le respect des diverses réalités des territoires et des régions.

Même si la représentation de la population est décidée selon le système uninominal à un tour depuis les premières élections de 1792, notre système politique a connu de nombreux changements au fil du temps afin de s'ajuster à l'évolution de la société. Un des exemples les plus frappants est sans nul doute l'octroi du droit de vote aux femmes en 1940.

Plus récemment, l'idée de réviser notre mode de scrutin a fait l'objet d'un consensus entre quatre formations politiques. Le sujet a été discuté en campagne électorale et la démarche actuelle est donc parfaitement légitime. Il est toutefois important de préciser que le texte de l'entente se limite au dépôt d'un projet de loi avant le 1^{er} octobre 2019, un engagement que le gouvernement a donc pleinement respecté.

Le projet de loi 39 qui émane de cet engagement propose maintenant aux Québécois l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel mixte, avec compensation régionale.

Déjà avant le dépôt du projet de loi 39, la Fédération québécoise des municipalités entamait une réflexion avec ses membres sur cette réforme. Ainsi, dès l'automne 2018, la Commission permanente sur le développement social, les institutions et la démocratie de la FQM avait le mandat de déposer des recommandations d'orientation pour établir un positionnement de la Fédération en regard de toutes réformes du mode de scrutin.

Des experts, des spécialistes, des représentants d'organisation concernés par le projet de réforme électorale ont été conviés afin d'apporter un éclairage complet et juste sur la question. Après analyse, les membres de la commission ont déposé des propositions de principes fondamentaux auxquels tout projet de réforme électorale devra répondre.

Ces principes ont été discutés par les membres du conseil d'administration de la FQM ainsi que les membres de l'assemblée des MRC du Québec, pour être finalement entérinés par l'assemblée générale des membres de la FQM en septembre 2019¹.

¹ Résolution AGA-2019-09-26/18 https://www.fqm.ca/wp-content/uploads/2019/10/AGA_2019-09-26_18_Atelier-politique-mode-scrutin.pdf et en annexe

II. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX DE LA FQM

Résumé du projet de loi et premiers commentaires de la FQM

Le projet de loi 39 prévoit le remplacement du mode de scrutin actuel par le mode de scrutin proportionnel mixte avec compensation régionale. L'objectif du projet de loi est de diminuer les distorsions observées entre le pourcentage des votes exprimés et le nombre de députés finalement élus découlant du mode de scrutin actuel.

Le projet déposé conserve le même nombre de députés à l'Assemblée nationale, soit 125. Cependant, il change la répartition territoriale de ces députés en introduisant des députés désignés à partir de listes par territoire de région. Le Québec serait ainsi divisé en 17 régions électorales et 80 circonscriptions. Sur les 125 députés, 45 seraient issus de listes présentées par région. Le citoyen procéderait donc à deux votes sur deux bulletins distincts : un pour le député de sa circonscription et un pour le choix d'un parti politique incluant sa liste de candidats. Pour pouvoir présenter une liste de candidats pour le ou les postes de députés régionaux, un parti politique devrait avoir recueilli un seuil de 10 % des votes à l'échelle du Québec.

Pour la FQM, comme mentionné par son président, M. Jacques Demers, dans une lettre ouverte parue le 2 avril 2019, « toute proposition de réforme du mode de scrutin ne pourra pas s'appuyer uniquement sur le principe de la représentation proportionnelle du vote, puisque cela ne fera qu'accentuer la perte d'influence des régions et le sentiment, déjà largement répandu à l'extérieur de Montréal et de Québec, de ne pas être entendus par nos gouvernements. Plusieurs sociétés démocratiques ont compris cela en adoptant un système reconnaissant non seulement le vote populaire, mais également les régions qui composent leur territoire. L'entente (CAQ, PQ, QS et Parti Vert) sur la réforme du mode de scrutin du printemps 2018 s'inscrivait d'ailleurs dans cette lignée en citant la nécessité de respecter le poids politique des régions. Il s'agit là d'un élément incontournable de toute réforme. »²

Le projet déposé respecte l'entente entre les partis en ajoutant à la proportionnelle un deuxième vote visant à refléter davantage la diversité de voix par territoire de région avec le pourcentage des votes exprimés par la population. Toutefois, cette proposition soulève une nouvelle préoccupation, celle de l'exercice du rôle de l' élu dans ce nouveau contexte. Cette préoccupation, M. Demers l'exposait déjà en avril dernier en rappelant que « l'étendue de certaines circonscriptions rend difficiles les échanges entre les députés et leur population, et il ne faudrait pas qu'un nouveau type de découpage complique davantage la situation. Le maintien du poids politique des régions et la proximité du député comme représentant effectif des citoyens

² M. Jacques Demers, Lettre ouverte de la FQM, *Le poids politique des régions doit être protégé*, 2 avril 2019, <https://www.fqm.ca/lettres-ouvertes/le-poids-politique-des-regions-doit-e%cc%82tre-protége/> et en annexe

apparaissent donc comme des conditions incontournables d’une réforme du scrutin acceptable aux régions. »³

III. PRÉSENTATION DES PRINCIPES DE LA FQM

Retour sur la démarche de la FQM et de ses principes

Comme évoqué en introduction, avant même le dépôt du présent projet de loi, les membres de la FQM, grâce aux diverses instances de la Fédération, se sont penchés sur l’enjeu de la réforme électorale et ont étudié différents scénarios. Le conseil d’administration de la FQM a également étudié la question à plusieurs reprises, recevant la ministre Sonia Lebel, responsable du projet de réforme, lors de sa réunion d’avril 2019.

Les principes et orientations retenus sur toutes propositions de réforme sont les suivants :

Un choix qui appartient à la population

1. ***En raison de ses implications pour la société québécoise et considérant que cette réforme touchera l’ensemble des citoyens et citoyennes; toute modification au mode de scrutin devra être approuvée par référendum.***

Pour la FQM, il appartient à la population de décider d’un tel changement. Chaque organisation a la liberté de s’exprimer sur le présent projet de réforme comme le fait la FQM. Cependant, pour les membres de la Fédération, la décision ultime d’un changement aussi fondamental n’appartient qu’aux électeurs, en l’occurrence, les citoyens et citoyennes ayant le droit de vote dans le système actuel.

Maintenir le poids politique des régions

2. ***Le poids politique des régions doit être protégé par rapport à celui des grands centres.***

Ce principe doit être évalué non seulement à l’occasion de l’adoption du projet de loi, mais en faisant une analyse prospective de ses effets.

En effet, par définition, la révision du mode de scrutin est un exercice exceptionnel et il sera très difficile de corriger dans le futur les effets pervers qu’il est susceptible d’entraîner.

En ce sens, la notion de l’étendue du territoire devrait être ajoutée dans les principes utilisés pour la préparation des propositions de carte des circonscriptions électorales.

³ Idem.

Il faudra s'assurer de maintenir, voire d'établir, l'équilibre entre le poids des circonscriptions rurales ou situées en région dont la superficie du territoire est importante et les circonscriptions plus urbaines et populeuses.

Garantir la proximité entre la députation et les électeurs

3. ***Les limites territoriales des circonscriptions électorales, qu'elles soient pour l'élection d'un député par un mode de scrutin uninominal à un tour ou un mode proportionnel, doivent garantir la proximité entre l'élu.e municipal.e et leur député.e, ainsi qu'entre les citoyens et citoyennes et leur député.e.***

La proximité entre l'élu.e municipal.e et son député.e doit être garantie. Dans les modèles de scrutin mixte compensatoire avec ou sans liste régionale, il y a une perte de proximité avec le député puisque le territoire retenu pour la compensation sera nécessairement plus grand, plus près de l'échelle des régions administratives.

La définition des circonscriptions devra garantir une proximité entre les électeurs et leur député. La grandeur et l'étendue du territoire devront être considérées dans le découpage des circonscriptions ainsi que la réalité et les spécificités dudit territoire : pensons notamment au réseau routier, aux déplacements et au mode d'occupation du territoire.

Respecter les limites territoriales des MRC

4. ***Le découpage des circonscriptions doit tenir compte des autres paliers de représentation démocratique, dont les limites territoriales des MRC. Il faut s'assurer que le territoire de MRC ne soit pas découpé en plus d'une circonscription, et ce, à toutes les échelles de représentation qu'elles soient provinciales ou fédérales.***

Le découpage des circonscriptions devra se faire en cohérence avec les autres paliers de représentation démocratique tels que les territoires de MRC.

Favoriser une représentation paritaire

Le président de la FQM, M. Demers, rencontrait la ministre de la Justice responsable du projet de réforme électorale, M^{me} Sonia Lebel, le 7 janvier 2019. Celle-ci souhaitait échanger sur une éventuelle réforme à venir et l'imposition de dépôt de listes électorales régionales paritaires. Le président s'est alors engagé à consulter les instances de la FQM sur cette question et, plus précisément, le Comité femmes et politique municipale et la Commission permanente sur le développement social, les institutions et la démocratie. Une recommandation a été faite et a été adoptée par les membres du C. A. en avril 2019.

5. Ainsi, et en regard de sa politique d'égalité et de parité, la FQM ajoute un 5^e principe visant l'atteinte de la parité : ***que toutes modifications au système électoral québécois et à son mode de scrutin devront comprendre des mesures qui favoriseront l'atteinte d'une représentation paritaire.***

L'atteinte de la parité est encore un objectif que l'on doit collectivement poursuivre. Les dernières élections nous démontrent que la présence de femmes en politique évolue, mais qu'il y a encore du travail à faire avant d'atteindre une réelle parité afin que notre députation soit plus représentative de la société.

IV. ANALYSE DU PROJET DE LOI À LA LUMIÈRE DES PRINCIPES DES MEMBRES DE LA FQM

La question du poids politique des régions

Selon la répartition de la députation entre les régions

Le présent projet de loi maintient le nombre actuel de 125 sièges. L'article 3 modifierait la *Loi électorale* pour y introduire une nouvelle carte électorale comportant des sièges de circonscriptions et de régions. Le territoire québécois serait ainsi divisé en 17 régions électorales dont les limites respecteraient le plus possible les régions administratives actuelles. Les sièges de régions seraient au nombre de 45, chaque région se voyant garantir au moins un siège de ce type à l'exception du Nord-du-Québec. La répartition de ces sièges s'effectuerait selon une méthode de calcul complexe.

Les 80 autres sièges seraient dits de circonscription. La méthode choisie pour leur distribution s'appuierait d'abord sur les régions électorales et ensuite sur le nombre d'électeurs qui y ont élu domicile. Chaque région se verrait garantir un minimum d'une circonscription. Les exceptions des Iles-de-la-Madeleine et de l'Ungava seraient maintenues et ces deux territoires conserveraient ainsi leur siège. Les 62 sièges de circonscription restants seraient répartis selon un mode de calcul tout aussi complexe, une approche difficile à comprendre pour le citoyen comparativement à la situation actuelle.

Aussi, pour la FQM, la complexité de la méthode choisie pour la répartition des deux types de sièges est un élément de nature à miner la confiance de l'électeur dans le système, celui-ci étant habitué à un processus simple.

La FQM a fait le calcul du nombre de sièges par territoire de région prévu dans le projet de loi. Trois régions (le Centre-du-Québec, la Mauricie et l'Outaouais) gagneraient chacune un siège au détriment de la région de Montréal. Toutefois, cette analyse étant produite à partir des données populationnelles actuelles, il est raisonnable de penser que cet équilibre changera à moyen terme. Selon l'Institut de la statistique du Québec (ISQ)⁴, l'évolution de la démographie au Québec démontre une baisse lente mais continue de la population dans les régions plus éloignées des grands centres. Dans son dernier bilan sur les perspectives démographiques des régions du

⁴ ISQ, Données démographiques en bref, Perspectives démographiques des MRC du Québec, 2016-2041, Volume 24, numéro 1, Octobre 2019, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/bulletins/sociodemo-vol24-no1.pdf>

Québec, paru en juillet 2019, l'ISQ prévoit une croissance démographique des régions près de Montréal de 14 %⁵.

À l'inverse, les régions plus éloignées, comme le Bas-Saint-Laurent, la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine, le Saguenay–Lac-Saint-Jean, l'Abitibi-Témiscamingue et la Côte-Nord, verront le poids de leur population passer de 10,3 % en 2016 à 8,6 % de la population totale du Québec en 2041⁶.

Malheureusement, force est d'admettre que malgré les efforts énormes des régions pour lutter contre cette tendance, l'adoption de ce projet de loi provoquera à moyen terme une baisse réelle du poids politique des régions malgré les précautions prises par le gouvernement.

En effet, la *Loi électorale*, à l'article 19, conférant à la Commission de la représentation le devoir de réviser la carte des circonscriptions électorales après la deuxième élection générale suivant la dernière délimitation, celle-ci ne pourra qu'annuler la volonté démontrée par le gouvernement de protéger le poids politique des régions une fois la révision complétée.

Compte tenu de ce qui précède, le principe du maintien du poids politique des régions n'est donc pas rencontré par le projet de loi 39.

Ainsi, malgré la volonté du gouvernement de protéger le poids politique des régions, force est de constater que la méthode choisie offre une protection temporaire en raison des tendances démographiques actuelles et annoncées. Le projet n'est donc pas acceptable sur cette question et devrait être revu.

Recommandation 1

La FQM demande que le projet de loi assure la pérennité du poids politique des régions.

La question du poids politique des régions

Par l'ajout de la compensation régionale et de députés régionaux à l'Assemblée nationale

La nouvelle carte électorale comporterait 45 sièges de région sur les 125. Ce nouveau découpage ajoute un, ou des députés, par territoire de région selon le calcul de répartition inscrit au projet de loi.

Ce nouveau type de député amène son lot de questionnements et de préoccupations quant à l'exercice de cette représentation régionale par rapport à celle du député de circonscription.

⁵ ISQ, Perspectives démographiques du Québec et des régions, Édition juillet 2019, pp. 31-34, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/perspectives/perspectives-2016-2066.pdf>

⁶ Ibidem, p. 33.

Les députés de région, un rôle à clarifier

Tel qu'envisagé par le projet de loi 39, le territoire des députés issus de la liste régionale comporterait plusieurs circonscriptions. Cette proposition fait en sorte qu'il existerait désormais deux classes de députés.

Cette constatation soulève plusieurs interrogations, toutes pertinentes, sur le rôle du député :

- Vers quels députés la population, dont les élus municipaux, devront-ils se tourner pour faire avancer leurs dossiers : le député de circonscription ou le député de région? Le député faisant partie du gouvernement ou de l'une des oppositions?
- De quelle façon, le travail sera-t-il réparti entre les députés?
- De quelle façon les députés de formations politiques différentes parviendront-ils à s'entendre sur les dossiers prioritaires d'une région?

Bref, il s'agit d'une toute nouvelle dynamique territoriale qui devra se construire. Les députés d'un même territoire de région auront à travailler ensemble au-delà des allégeances. Sur ce point, les défenseurs de ce mode de scrutin diront qu'une nouvelle culture s'installera à l'Assemblée nationale et partout au Québec, un mode plus collaboratif. Cela reste à voir, puisque rien ne s'oppose à une telle collaboration dans le système politique actuel et que la volonté de travailler ensemble pour le bien d'une communauté n'est pas tributaire du mode de scrutin.

Au lendemain d'une réforme du mode de scrutin, l'Assemblée nationale sera toujours composée de députés formant le gouvernement et de députés formant les oppositions comme c'est le cas actuellement et l'objectif de tous les partis politiques sera toujours d'accéder au pouvoir.

Devant toutes ces interrogations, la FQM demande que soit clarifié le rôle des députés de région.

Recommandation 2

La FQM demande que le rôle du député issu de la liste régionale, ou communément appelé député de région, soit clarifié.

Garantir la proximité entre la députation et les électeurs

La proximité avec le député ou les députés issus de la liste régionale a été longuement discutée par les membres de la FQM ainsi que le rôle du député régional par rapport au député de circonscription.

Ces deux préoccupations formeront le cœur des recommandations de la FQM en regard de ce qui est proposé dans le projet de loi 39.

Le projet de loi annonce un nouveau découpage de la carte électorale du Québec qui passe de 125 à 80 circonscriptions, qui, elles-mêmes, seront regroupées en 17 territoires de régions électorales. Une telle diminution ferait en sorte que les territoires représentés seront plus grands et, par conséquent, le nombre d'électeurs par député sera augmenté.

À notre avis, un tel redécoupage défavoriserait les électeurs des régions moins peuplées. L'article 16 de la *Loi électorale* précise que chaque « circonscription doit être délimitée de façon que, d'après la liste électorale permanente, le nombre d'électeurs dans une circonscription ne soit ni supérieur ni inférieur de plus de 25 % au quotient obtenu par la division du nombre total d'électeurs par le nombre de circonscriptions ».

Le projet de loi modifie cet article afin d'y inclure le nouveau territoire électoral de région. Le calcul de la répartition du nombre d'électeurs conserve la barre du 25 % mais précise que ce calcul se ferait à partir du « nombre total d'électeurs dans la région dans laquelle cette circonscription est comprise par le nombre de circonscriptions comprises dans cette région ». Ainsi, le nombre d'électeurs par territoire de circonscription en serait considérablement augmenté, puisque le même nombre d'électeurs devrait être réparti entre 80 circonscriptions plutôt que 125.

Or, on ne peut réaliser à 80 circonscriptions ce qui était déjà difficile à accomplir à 125.

Il faut ajouter à cette augmentation importante de citoyens à représenter pour le député, la superficie de ces nouvelles circonscriptions. Nécessairement, la distance entre le citoyen et son député de circonscription en serait considérablement augmentée, et ce, de façon encore plus importante pour les citoyens des régions de faible densité. Certaines circonscriptions couvrent déjà des territoires aussi vastes que des états. Alors, comment un député pourra remplir convenablement son mandat et répondre aux besoins de ses citoyens si son territoire est encore une fois agrandi?

Rappelons que la démocratie, c'est aussi la voix des réalités spécifiques et multiples des territoires. Le citoyen n'est pas désincarné, il est ancré dans une communauté, dans un territoire, il est influencé par son attachement à une région. Pour le citoyen, qui est loin de la Capitale nationale et de la métropole, le député est souvent son seul lien avec le gouvernement et l'État. Il en va de même pour l'élu municipal et sa relation avec son député.

Il apparaît clair pour la FQM que la proximité entre le citoyen et son député, telle que proposée dans le projet de réforme du mode de scrutin, en sera grandement affectée.

Position de la FQM en regard de la proximité avec les députés de régions

Abordons maintenant la question de l'étendue du territoire des députés issus des listes régionales. Ces députés, qu'ils soient du parti au pouvoir ou de l'opposition, auront à couvrir des territoires encore plus grands que ceux de circonscription.

Le projet de loi, à l'Annexe I, présente le découpage des 17 régions électorales.

Ces régions s'apparentent aux régions administratives actuelles sans être totalement identiques et ces territoires sont, pour la grande majorité d'entre eux, immenses.

À titre d'exemple, le député qui serait élu pour représenter la région de l'Abitibi-Témiscamingue aurait à couvrir un territoire de plus de 57 000 kilomètres carrés, soit plus de deux fois la superficie du Vermont. Le député de la Côte-Nord aurait, quant à lui, plus de 1 300 kilomètres de côte à parcourir sans parler de la route 138 qui se termine à Natashquan. La région du Bas-Saint-Laurent et celle de la Gaspésie sont aussi des régions qui ne compteraient qu'un seul siège de député de région.

La proximité entre le citoyen et son député de région serait, dans ce nouveau contexte, presque impossible à établir. Il est important de rappeler que l'accès aux services de l'État et à l'administration est inégal au Québec et que seuls les grands centres profitent de leur présence sur leur territoire.

Aussi, dans ce contexte, pour la FQM, l'éventuelle adoption de ce projet de loi dans sa forme actuelle constituerait assurément un recul important pour la population et les élus municipaux des régions qui doivent faire appel aux députés de l'Assemblée nationale pour faire avancer leurs dossiers et collaborer au développement de leur territoire.

Recommandation 3

La FQM demande que le projet de loi soit revu afin de garantir la proximité du député et des citoyens.

Respect des limites territoriales des MRC

Le projet de loi divise le Québec en 17 régions électorales inspirées des délimitations des 17 régions administratives. Par contre, le découpage des 80 circonscriptions sera déterminé ultérieurement par la Commission de la représentation électorale et rien dans le projet de loi ne spécifie que les territoires de MRC ne seront pas scindés en plus d'une circonscription. D'autant que le projet de loi prévoit déjà que certaines MRC appartiendront à plus d'une région électorale.

Considérant que les élus des différents paliers de gouvernements ont à travailler régulièrement ensemble, il est essentiel que, dans un contexte de redéfinition des territoires électoraux, ce nouveau découpage respecte les délimitations existantes.

Le nombre et l'importance des dossiers qui nécessitent le travail de collaboration entre les élus municipaux et québécois augmentent d'année en année. En effet, cette tendance s'inscrit dans une décentralisation des pouvoirs et champs de compétences vers les autorités locales, en

l'occurrence le palier municipal. La reconnaissance des municipalités et des MRC en tant que gouvernements de proximité doit également se refléter dans ce projet de loi établissant un nouveau mode de scrutin et de nouveaux territoires électoraux.

Ainsi, afin de faciliter et consolider le travail et les échanges entre les élus des différents paliers de gouvernance, la concordance et les délimitations territoriales doivent être assurées et respectées.

Recommandation 4

La FQM demande à nouveau que toutes nouvelles délimitations de territoires de circonscriptions respectent les limites des territoires de MRC.

Favoriser une représentation paritaire

Le projet de loi prévoit à l'article 73 l'ajout d'un chapitre à la *Loi électorale* sur la parité entre les femmes et les hommes. Ainsi, l'article 259.0.4 impose aux partis politiques de se doter « d'un énoncé relatif aux objectifs que se fixe son parti en ce qui concerne la parité entre les femmes et les hommes ».

Pour la FQM, cette imposition est insuffisante. Nous ne pouvons pas agir sur l'élection des candidats, ce choix appartient à la population, cependant, nous pouvons agir sur les candidats présentés notamment sur les listes des candidats de région.

La FQM aurait souhaité que le projet de loi exige des partis politiques le dépôt de listes paritaires ou que celles-ci respectent minimalement la zone paritaire. La définition que retient la FQM est : lorsque l'on parle de zone paritaire, il est question qu'aucun groupe, hommes ou femmes, ne soit représenté en deçà de 40 % ou au-dessus de 60 %. Ce positionnement de la FQM est en phase avec sa politique d'égalité et de parité entre les hommes et les femmes adoptée par les membres de son conseil d'administration en février 2019⁷.

Les statistiques sur l'évolution de la représentation des femmes en politique provinciale sont encourageantes. Ainsi, en près de 10 ans, le pourcentage de femmes députées est passé de 29 % en 2009 à 42,4 % en 2018⁸. Il ne faudrait pas qu'un nouveau mode de scrutin vienne freiner cette évolution.

⁷ FQM, *Politique d'égalité et de parité entre les femmes et les hommes*, <https://www.fqm.ca/wp-content/uploads/2019/06/Politique-d%C3%A9galit%C3%A9-et-de-parit%C3%A9-entre-les-femmes-et-les-hommes-de-la-FQM.pdf>

⁸ Conseil du statut de la Femme, *Présence des femmes et des jeunes dans les lieux décisionnels et consultatifs*, 2018, csf.gouv.qc.ca/lieux-decisionnels-2018

Plusieurs pays ont fait ce choix d'imposer aux formations politiques de présenter des listes de candidats paritaires, dont la Belgique et la France sous peine de sanction. Il faut voir ce geste comme un acte de politique nationale. La situation au Québec est différente certes, mais des similitudes de comportement peuvent toutefois être observées. Plusieurs études⁹ démontrent ainsi que les freins vécus par les femmes au fait qu'elles se lancent moins en politique sont les mêmes.

Ainsi, la FQM demande que le projet de loi soit modifié de telle sorte que les partis aient l'obligation de déposer des listes paritaires pour les candidatures régionales. Des mesures pourraient également être réfléchies afin que le choix des candidats sur les listes soit aussi fait en fonction du maintien de cet équilibre de la représentation entre les hommes et les femmes ou du respect de la zone paritaire.

Recommandation 5

La FQM demande que toute réforme inclue l'obligation de déposer des listes paritaires pour les candidatures régionales.

Un choix qui appartient à la population

Le premier principe retenu par les membres de la FQM est qu'un changement à notre mode de scrutin doit être soumis à la population. Le pouvoir de décider doit appartenir aux citoyens et citoyennes.

Le projet de loi reconnaît ce fait en liant la mise en œuvre de cette loi à la tenue d'un référendum. La question à poser est sans ambiguïté, à savoir si oui ou non nous sommes d'accord avec le remplacement de notre mode de scrutin actuel par le mode de scrutin mixte avec compensation régionale.

Toutefois, la FQM émet de sérieuses préoccupations quant à la possibilité de mener un réel débat dans la population avec un projet aussi complexe et qui s'éloigne de la réalité connue des électeurs.

⁹ Notamment : FQM et Eugénie Dostie-Goulet, Solange Masson et Sara-Claude Trahan-Joncas, Université de Sherbrooke, *Les préoccupations des élues et élus au sein de la Fédération québécoise des municipalités*, Septembre 2017 (voir références) <https://www.fqm.ca/wp-content/uploads/2019/06/Les-pr%C3%A9occupations-des-%C3%A9lues-et-%C3%A9lus-au-sein-de-la-F%C3%A9d%C3%A9ration-qu%C3%A9bécoise-des-municipalit%C3%A9s.pdf>

Annie Rieu, *Obstacles à l'engagement politique des femmes et résistances masculines aux changements*, 2006 https://www.iknowpolitics.org/sites/default/files/obstacles_a_lengagement_politique_des_femmes_et_resistance_s_masculines_aux_changements.pdf

Crainte à l'égard de la complexité du mode proposé

La mécanique de l'attribution des sièges, décrite à l'article 3, représentera un défi de vulgarisation important. Lors des travaux et consultations des membres de la FQM sur le projet de réforme, et plus spécifiquement sur le présent projet de loi, la complexité du système de l'attribution des sièges est vite apparue. La nouvelle dynamique créée par la double représentation élective à l'Assemblée nationale est aussi ardue à comprendre.

La FQM recommande donc qu'une importante campagne d'information soit prévue pour expliquer le mode de scrutin proposé.

Que la question posée lors du référendum soit claire est une chose, que la compréhension de ce mode le soit en est une autre. La méthode de calcul de la compensation régionale est si complexe que l'on peut craindre une diminution de la participation électorale, en raison d'une remise en question de l'effet réel d'un vote.

Ainsi la FQM recommande que le gouvernement s'assure que toute l'information soit donnée à la population, que cette information soit disponible et accessible afin que les citoyens et citoyennes puissent faire un choix éclairé lors du référendum et exercer leur droit de vote en toute connaissance de cause.

Recommandation 6

La FQM demande que le gouvernement s'assure que toute l'information, notamment des simulations quant aux effets réels du vote, soit disponible et accessible afin que les citoyens et les citoyennes puissent exercer leur droit de vote en toute connaissance de cause.

V. AUTRES COMMENTAIRES

En accord avec le seuil de 10 % à l'échelle nationale

La FQM est en accord avec le seuil imposé de 10 % des votes à l'échelle du Québec pour qu'un parti politique puisse présenter des listes de candidats régionaux.

Ce seuil est raisonnable et peut constituer une sorte de protection face à la fragilisation des gouvernements par une limitation des formations politiques siégeant à l'Assemblée nationale.

Crainte à l'égard de la fragilisation des gouvernements

Par ailleurs, les membres de la FQM craignent qu'un tel mode de scrutin favorise l'élection de gouvernements minoritaires, et ainsi, une instabilité dans la gouvernance de l'État québécois.

Aurions-nous pu nationaliser l'électricité, adopter la *Loi 101* ou mettre en place le réseau des CPE dans un tel contexte? Un gouvernement pourrait-il réaliser ses engagements phares, sans compter le risque de vivre des élections à répétition qui sera bien réel? Quel en sera l'impact pour les régions du Québec?

Volonté populaire ou politique

La diversité des partis composant l'Assemblée nationale actuelle vient réfuter la thèse que le système électoral uninominal à un tour ne permet pas la diversité des opinions et de représentation au parlement.

Aussi, la FQM tient à souligner que la question d'une réforme du système électoral n'a jamais été identifiée comme un besoin par ses membres.

VI. CONCLUSION

Dans ce mémoire, la FQM souhaite transmettre ses commentaires et préoccupations, issus de la consultation de ses membres, sur la proposition d'établir un nouveau mode de scrutin mixte avec compensation régionale visant l'élection des députés à l'Assemblée nationale du Québec.

Pour la FQM, la décision de changer le mode de scrutin actuel appartient ultimement à la population. Aussi, la Fédération souhaite que toutes les conditions soient assurées afin que la population puisse faire un choix éclairé en ayant eu toute l'information nécessaire pour faire ce choix.

La FQM demande que le gouvernement réponde aux interrogations présentées dans son mémoire, qui reflète les préoccupations de ses membres, dont la clarification du rôle du député de région ainsi que le respect des limitations des territoires de MRC dans le découpage des nouvelles circonscriptions électorales tout comme celles des régions.

La FQM souhaite rappeler ses inquiétudes quant à la perte de proximité entre la population, les élus municipaux et leur députation due à l'étendue des territoires des nouvelles circonscriptions électorales ainsi que les territoires des régions électorales.

La FQM confirme qu'elle assurera une vigilance continue quant à la perte éventuelle du poids politique des régions dans les prochaines révisions des délimitations des circonscriptions électorales que ce soit dans le contexte actuel ou dans tout autre contexte de changement.

Le maintien du poids politique des régions et la proximité du député comme représentant effectif des citoyens apparaissent donc comme des conditions incontournables d'une réforme du scrutin acceptable pour les régions. La FQM est ouverte à des propositions et des changements visant à améliorer notre mode de scrutin, mais après une analyse qui a associé

des centaines d'élus de toutes les régions du Québec, malheureusement, force est de constater que le projet de loi actuel ne répond pas à ces conditions.

VII. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

La FQM demande que le projet de loi assure la pérennité du poids politique des régions.

Recommandation 2

La FQM demande que le rôle du député issu de la liste régionale, ou communément appelé député de région, soit clarifié.

Recommandation 3

La FQM demande que le projet de loi soit revu afin de garantir la proximité du député et des citoyens.

Recommandation 4

La FQM demande à nouveau que toutes nouvelles délimitations de territoires de circonscriptions respectent les limites des territoires de MRC.

Recommandation 5

La FQM demande que toute réforme inclue l'obligation de déposer des listes paritaires pour les candidatures régionales.

Recommandation 6

La FQM demande que le gouvernement s'assure que toute l'information, notamment des simulations quant aux effets réels du vote, soit disponible et accessible afin que les citoyens et les citoyennes puissent exercer leur droit de vote en toute connaissance de cause.

ANNEXES



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

Extrait du procès-verbal de l'assemblée générale annuelle de la Fédération québécoise des municipalités tenue les 26 et 28 septembre 2019 au Centre des congrès de Québec

RÉSOLUTION AGA-2019-09-26/18
Résolution issue de l'atelier politique 13
– La réforme du mode de scrutin –
La FQM porte-parole pour préserver le
poids politique des régions

Il est proposé par l'atelier politique 13 – La réforme du mode de scrutin – La FQM porte-parole pour préserver le poids politique des régions

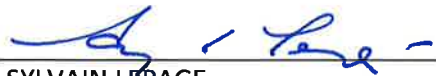
QUE les principes suivants définissent les interventions de la FQM dans le dossier de la réforme du mode de scrutin :

Pour que la FQM appuie une réforme du mode de scrutin, les principes suivants doivent être respectés :

1. En raison de ses implications pour la société québécoise et considérant que cette réforme touchera l'ensemble des citoyens et citoyennes, toute modification au mode de scrutin devra être approuvée par référendum.
2. Le poids politique des régions doit être protégé par rapport à celui des grands centres. En ce sens, la notion de l'étendue du territoire devrait être ajoutée dans les principes utilisés pour la préparation des propositions de carte des circonscriptions électorales.
3. Les limites territoriales des circonscriptions électorales, qu'elles soient pour l'élection d'un député par un mode de scrutin uninominal à un tour ou un mode proportionnel, doivent garantir la proximité entre l'élu.e municipal.e et leur député.e, ainsi qu'entre les citoyens et citoyennes et leur député.e.
4. Le découpage des circonscriptions doit tenir compte des autres paliers de représentation démocratique, dont les limites territoriales des MRC. Il faut s'assurer que le territoire de MRC ne soit pas découpé en plus d'une circonscription, et ce, à toutes les échelles de représentation qu'elles soient provinciales ou fédérales.

Adoptée à l'unanimité

Copie vidimée de la résolution AGA-2019-09-26/18 adoptée par l'assemblée générale annuelle de la Fédération québécoise des municipalités tenue les 26 et 28 septembre 2019.


SYLVAIN LÉPAGE

Directeur général et
Secrétaire-trésorier de la corporation


Date

LEDEVOIR

Mode de scrutin: le poids politique des régions doit être protégé



Photo: Graham Hughes La Presse canadienne «Toute proposition de réforme du mode de scrutin ne pourra pas s'appuyer uniquement sur le principe de la représentation proportionnelle du vote, puisque cela ne fera qu'accentuer la perte d'influence des régions», remarque l'auteur.

Jacques Demers

Président de la Fédération québécoise des municipalités, maire de Sainte-Catherine-de-Hatley et préfet de la MRC de Memphrémagog

3 avril 2019 **Idées**

Idées

Le nouveau gouvernement du Québec s'est fait élire avec l'engagement de déposer un projet de loi proposant un mode de scrutin mixte compensatoire avec listes régionales d'ici le 1er octobre 2019. Le gouvernement a donc toute la légitimité nécessaire pour lancer le débat, et il nous apparaît utile d'évoquer le contexte dans lequel il s'inscrit ainsi que les impératifs auxquels il doit répondre pour obtenir l'adhésion des régions.

D'abord, le Québec est l'une des plus anciennes démocraties parlementaires au monde, notre système électoral datant de 1792. Malgré ses défauts eu égard à un idéal démocratique, il a contribué à faire en sorte que demeure vivante en Amérique du Nord, par le contrôle de son Parlement et la stabilité de ses gouvernements, une communauté qui est devenue au fil du temps une société bien distincte qui jouit d'une situation des plus enviables.

Ensuite, c'est avec la conviction qu'il n'existe pas de système électoral idéal, et que tous les modes de scrutin sont perfectibles, que les propositions devront être analysées. S'il est vrai que notre société veut améliorer le caractère démocratique de ses institutions, cela ne doit pas se faire sans une réflexion approfondie des conséquences sur le Québec d'aujourd'hui et surtout celui de demain.

Le Québec est une nation complexe. Territoire immense, faible population, minorité anglophone importante parmi une majorité francophone, elle-même minoritaire en Amérique ; l'attractivité de quelques grandes villes et la diminution du poids démographique des régions ajoutent à cette complexité. Aussi, si les tendances migratoires se poursuivent et que notre système d'immigration (<https://www.ledevoir.com/immigration+r%C3%A9fugi%C3%A9s>) n'arrive toujours pas à attirer nos nouveaux citoyens en région, le Québec risque de perdre une partie de son identité liée à son histoire et à la façon dont il habite son territoire.

C'est pourquoi toute proposition de réforme du mode de scrutin ne pourra pas s'appuyer uniquement sur le principe de la représentation proportionnelle du vote, puisque cela ne fera qu'accentuer la perte d'influence des régions et le sentiment, déjà largement répandu à l'extérieur de Montréal et de Québec, de ne pas être entendus par nos gouvernements.

Plusieurs sociétés démocratiques ont compris cela en adoptant un système reconnaissant non seulement le vote populaire, mais également les régions qui composent leur territoire. L'entente tripartite sur la réforme du mode de scrutin du printemps 2018 s'inscrivait d'ailleurs dans cette lignée en citant la nécessité de respecter le poids politique des régions. Il s'agit là d'un élément incontournable de toute réforme.

Par ailleurs, il est essentiel que la représentation des territoires ne se limite pas au nombre de députés, mais aussi aux conditions d'exercice de leur mandat. Déjà, l'étendue de certaines circonscriptions rend difficiles les échanges entre les députés et leur population, et il ne faudrait pas qu'un nouveau type de découpage complique davantage la situation. Le maintien du poids politique des régions et la proximité du député comme représentant effectif des citoyens apparaissent donc comme des conditions incontournables d'une réforme du scrutin acceptable pour les régions.

Les premiers échanges que nous avons eus avec la ministre de la Justice, Mme Sonia LeBel, ont été caractérisés par une grande écoute et une grande ouverture, ce qui est prometteur pour la suite. Espérons que le débat saura répondre aux aspirations des régions.

À titre de porte-parole des régions, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) entend participer activement à ce débat déterminant pour l'avenir du Québec, et elle entend faire valoir le point de vue des 1000 municipalités locales et régionales qu'elle représente.

NOUVELLE INFOLETTRE

« Le Courrier des idées »

Recevez chaque fin de semaine nos meilleurs textes d'opinion de la semaine par courriel. **Inscrivez-vous, c'est gratuit!**

Courriel

JE M'INSCRIS

En vous inscrivant, vous acceptez de recevoir les communications du Devoir par courriel. Les envois débuteront la fin de semaine du 19 janvier 2019.