



La réforme du mode de scrutin au Québec

Mémoire du Réseau québécois de l'action communautaire autonome
sur le projet de loi no 39, Loi établissant un nouveau mode de scrutin

présenté à la Commission des institutions

le 4 février 2020

Table des matières

Le RQ-ACA	3
Un système à réformer	4
La bonne nouvelle: un nouveau mode de scrutin	4
Des éléments à corriger dans le projet de loi.....	5
La pluralité et le poids des opinions et idées politiques	5
Pour une équité régionale.....	6
La parité femmes/hommes	6
La représentation des jeunes et des personnes immigrantes ou racisées.....	7
La présence des Premières nations.....	7
Le référendum.....	7
Conclusion	9
Résumé des recommandations.....	10

Le RQ-ACA

Le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA) est l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière d'action communautaire autonome, représente 57 regroupements et organismes nationaux d'ACA membres, et rejoint au-delà de 4 000 organismes d'ACA luttant partout au Québec pour une plus grande justice sociale.

Les organismes d'action communautaire autonome (ACA) sont reconnus par le gouvernement du Québec en vertu de huit critères énoncés dans la *Politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* :

- être un organisme à but non lucratif;
- être enraciné dans la communauté;
- entretenir une vie associative et démocratique;
- être libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations;
- avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté;
- poursuivre une mission sociale qui lui soit propre et qui favorise la transformation sociale;
- faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges, axées sur la globalité de la problématique abordée;
- être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public.

Les organismes d'ACA interviennent dans différents secteurs : santé et services sociaux, développement social, action bénévole, communication, consommation, environnement, défense des droits, logement, loisir, solidarité internationale, formation, ainsi qu'auprès des femmes, des jeunes, des familles, des autochtones, des lesbiennes, gais, bisexuels et transgenres, des personnes handicapées, des personnes réfugiées et immigrantes, etc.

L'action communautaire autonome est au cœur du développement social. Ce vaste mouvement contribue au développement de la participation citoyenne, afin de favoriser l'exercice de la démocratie et pour permettre aux personnes généralement exclues de la société de reprendre du pouvoir sur leur vie et de faire valoir leurs droits. Les différentes luttes populaires menées au sein des organismes d'ACA depuis la Révolution tranquille ont permis la reconnaissance de plusieurs droits, notamment des femmes, des enfants, des personnes les plus démunies, etc. C'est par la mobilisation des acteurs de la communauté que nous pouvons espérer la transformer et garantir le développement du tissu social, pour en faire une société plus juste et plus inclusive.

Un système à réformer

Le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour actuel ne permet pas une représentation juste des électrices et électeurs. Nous constatons qu'il y a toujours un écart important entre la volonté populaire exprimée et les sièges occupés par les différents partis. Lors des deux dernières élections, par exemple, les partis ayant remporté le pouvoir ont obtenu respectivement 56 et 59 % des sièges, avec seulement 37 % et 42 % des voix.

La sous-représentation de la volonté populaire dans les régions est aussi une triste réalité issue de notre mode de scrutin actuel. Lors des cinq dernières élections, des partis n'ont obtenu aucun siège dans une majorité de régions, alors qu'ils avaient obtenu de 20 à 35 % d'appuis. Une minorité de régions ont élu un nombre paritaire de femmes et d'hommes et une majorité de régions ne comptaient aucune personne immigrante ou racisée parmi les personnes élues.¹

Il est enfin temps que ça change. C'est pourquoi nous saluons la volonté du gouvernement d'instaurer un nouveau mode de scrutin qui s'assure que tous les votes comptent et que la diversité des opinions soit prise en compte.

La bonne nouvelle: un nouveau mode de scrutin

La démocratie et la participation citoyenne sont au cœur des principes qui guident les actions du mouvement de l'action communautaire autonome (ACA). Elles font partie des valeurs et des pratiques que les organismes mettent de l'avant pour s'assurer que les décisions qui ont un impact sur la vie des citoyennes et citoyens ne se fassent pas sans leur participation. Elle fait d'ailleurs partie des huit critères qui caractérisent notre action.

D'autres principes guident l'action communautaire autonome telles l'inclusion et l'égalité. Ces grands principes, qui sont en réalité des droits reconnus par les chartes et les pactes internationaux signés par le Québec et le Canada, sont au cœur de nos pratiques et de nos réflexions. Nous pensons que vivre dans une démocratie signifie que tout le monde devrait être égal selon la loi. Par exemple, chaque personne, riche ou pauvre, a le droit à un vote. Ainsi, la situation économique, le niveau d'instruction ou de capacité physique d'une personne, le genre, la religion, l'origine ou la couleur de la peau ne devrait pas l'empêcher, non seulement d'exercer son droit de vote, mais également d'avoir accès aux sphères décisionnelles, notamment comme députés.es. Cela implique que l'État doit mettre en place certaines conditions favorables pour soutenir l'exercice de la démocratie pour les personnes peu ou pas représentées et pour permettre la participation sociale pleine et entière de toutes les personnes.

C'est donc dans la perspective de rendre plus accessible la démocratie à l'ensemble de la population que le mouvement communautaire s'intéresse, depuis plusieurs années, à l'enjeu du mode de scrutin.

Le système électoral actuel est loin de rencontrer les principes et les valeurs qui nous guident comme organismes communautaires. Les distorsions créées par le mode de scrutin uninominal à un tour ne reflètent pas le vote populaire ni la diversité présente au sein de la population, ce qui alimente le

¹ Toutes ces données proviennent du site de Mercedes Roberge, *Des élections à réinventer. Un pouvoir à partager.* <https://www.mercedezroberge.ca/le-respect-de-la-population-de-toutes-les-regions-ou-territoires-notamment-de-ses-opinions-politiques>

cynisme de la population québécoise à l'égard du gouvernement et entraîne une baisse de participation aux élections.

À l'instar de plusieurs composantes du mouvement communautaire, le RQ-ACA suit ce dossier depuis plusieurs années et s'est notamment joint à la *Coalition pour la réforme électorale maintenant!* C'est donc avec grand enthousiasme que le RQ-ACA accueille la volonté du gouvernement de modifier le mode de scrutin actuel afin qu'il puisse refléter « plus fidèlement la pluralité et le poids relatif des opinions et des idées politiques existantes au sein de la société », tel que formulé dans les considérants au projet de loi n^o 39.

Nous saluons également l'objectif d'atteindre une meilleure représentation des électeurs et électrices et de « favoriser davantage la présence, parmi les députés, notamment des femmes, des jeunes et des personnes issues de la diversité ». Or, le contenu du projet de loi n^o 39 ne permet pas de répondre adéquatement à ces objectifs.

Sans prétendre être des experts des modes de scrutin, nous avons choisi d'exposer quelques-uns des éléments qui apparaissent problématiques dans ce projet de loi au regard, notamment des principes énoncés dans les considérants mentionnés en introduction du projet de loi, mais aussi au regard des droits et des principes guidant l'action communautaire autonome.

Des éléments à corriger dans le projet de loi

La pluralité et le poids des opinions et idées politiques

La pluralité des opinions et des idées est un principe cher aux organismes communautaires. Nos pratiques visent d'ailleurs à favoriser la diversité des opinions et des idées afin de susciter les débats sociaux qui, à notre avis, sont nécessaires afin de faire avancer notre société. Nous pensons que l'Assemblée nationale doit refléter cette pluralité, ce qui n'est pas le cas avec le mode de scrutin actuel. En effet, si le vote populaire de la dernière élection s'était traduit par une présence équivalente à l'Assemblée nationale, il y aurait une plus grande diversité de points de vue représentés.

Il est mentionné à l'article 379.2 que, « pour participer à l'attribution des sièges de région, un parti autorisé doit avoir obtenu à l'échelle du Québec, au moins 10 % des votes valides exprimés en faveur de l'ensemble de ses listes régionales de candidats ». Comme le nombre total de sièges attribués en fonction d'un vote proportionnel n'est que de 45 sièges, le reste des 80 sièges de circonscription étant attribués au scrutin majoritaire, il serait important que tous les sièges reflètent réellement la pluralité des partis politiques. En mettant le seuil à 10 %, on exclut d'emblée les plus petits partis.

Cette pluralité pourrait amener les partis politiques à adopter une nouvelle culture de collaboration au sein de l'Assemblée nationale, ce qui contribuerait, notamment, à aplanir le cynisme de la population envers le gouvernement et les partis politiques, mais surtout à mieux travailler pour faire avancer les dossiers qui sont chers aux Québécoises et Québécois en respectant la pluralité des idées et des opinions politiques. En ce sens, le gouvernement de la CAQ a déjà démontré, dans certains dossiers comme celui des agressions sexuelles, qu'il était bénéfique pour la population, de travailler dans un esprit de collaboration plutôt que de confrontation.

Proposition 1 – Qu'un seuil national d'appui populaire de 3 % soit instauré pour l'accès à la représentation parlementaire.

Pour une équité régionale

L'introduction d'une proportionnalité devrait servir à améliorer la représentation électorale dans les différentes régions. Le projet de loi actuel semble avoir des lacunes. Avec la formule proposée par le projet de loi, il en résulterait qu'il n'y aurait qu'un.e seul.e député.e de compensation dans au moins quatre régions² alors qu'une région³ n'en aurait aucun. Les citoyennes et citoyens de ces régions seraient ainsi moins bien représentés.es au regard du pluralisme politique.

Cette formule réduit non seulement le respect du vote de leurs populations, mais également leur accès à une représentation diversifiée. En effet, le mode proposé a pour effet de produire des listes de candidatures trop courtes pour assurer la parité des candidates et candidats et pour que des personnes immigrantes ou racisées aient des chances de remporter un siège.

Notre souci étant que chaque vote compte et qu'en vertu du principe d'équité, la pluralité des opinions politiques de la population soit représentée, peu importe où elle habite, il importe que le projet de loi soit modifié en conséquence.

Proposition 2 – Que chaque région dispose d'un minimum de deux sièges de compensation de façon à assurer un accès véritable au pluralisme politique à la population québécoise dans son ensemble, comme à celles de chacune des régions.

La parité femmes/hommes

La participation égalitaire des femmes est un autre principe cher au mouvement communautaire. Nombre de conseils d'administration prévoient, par exemple, une parité des sièges à au moins 50 % de femmes. Dans plusieurs assemblées, des micros distincts pour les femmes et pour les hommes (et même pour les non binaires dans certains cas) sont prévus pour faciliter la participation des femmes.

Malgré que la parité soit mentionnée comme un objectif à atteindre dans les considérants et que les parlementaires québécois aient adopté à l'unanimité deux résolutions ces dernières années visant la parité à l'Assemblée nationale, le projet de loi n^o 39 est réellement décevant. Au lieu de prévoir des mesures fermes assurant des candidatures féminines, le projet de loi n'oblige les partis qu'à transmettre un énoncé au Directeur général des élections (DGE) spécifiant les objectifs qu'ils se fixent pour atteindre la parité ainsi qu'un rapport de l'atteinte des objectifs fixés. Aucune zone paritaire n'est fixée et aucune mesure n'est prévue pour sanctionner les partis qui n'auraient pas atteint cette zone.

Proposition 3 : Que le financement optimal soit accordé à un parti politique qui :

- présente au moins 45 % de femmes candidates dans l'ensemble du territoire;
- fait élire, pour l'ensemble du Québec, 45 % de femmes et plus.

² Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent, Côte-Nord et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.

³ Nord-du-Québec

La représentation des jeunes et des personnes immigrantes ou racisées

Dans les considérants, le projet de loi entend également favoriser la présence à l'Assemblée nationale des jeunes et des personnes issues de la diversité. Il s'agit d'une bonne nouvelle pour la participation citoyenne et pour la représentation de la diversité au sein des institutions québécoises. Une véritable démocratie se doit de refléter l'ensemble de la population avec toutes ses composantes.

Nous constatons toutefois qu'il s'agit de vœux pieux car aucune mesure concrète n'est prévue dans le projet de loi pour favoriser cette diversité. Nous convenons que le défi est grand. Il serait cependant dommage de ne pas profiter d'un nouveau mode de scrutin pour introduire des mesures incitatives qui encourageraient les partis politiques à présenter des candidatures de jeunes et de personnes issues de la diversité, et ce, afin qu'elles correspondent davantage au poids démographique de l'électorat québécois.

Proposition 4 : Que le financement optimal soit accordé à un parti politique qui :

- présente le pourcentage de candidatures jeunes et de personnes immigrantes ou racisées correspondant à leur part démographique selon les plus récentes statistiques;
- fait élire, pour l'ensemble du Québec, le pourcentage de jeunes et de personnes immigrantes ou racisées correspondant à leur part démographique selon les plus récentes statistiques.

En plus de ces mesures, **la Loi devrait tenir compte des inégalités socio-économiques et de la marginalisation des personnes.** Par exemple, l'augmentation du remboursement des dépenses électorales pourrait être une mesure à étudier afin de veiller à la pleine participation de candidatures d'horizons divers, notamment des personnes issues de la diversité sexuelle, monoparentales ou vivant avec une limitation fonctionnelle.

La présence des Premières nations

Le projet de loi est également silencieux quant à la représentation des Premières nations. Nous concédons toutefois qu'il aurait été périlleux de prévoir des mesures les concernant, alors que c'est aux Premières nations elles-mêmes de déterminer quelle forme de représentation elles souhaitent prendre au sein des institutions démocratiques québécoises. Par conséquent, à l'instar du Mouvement Démocratie Nouvelle, nous proposons d'être à l'écoute des Premières nations.

Proposition 5 – Que l'Assemblée nationale soit à l'écoute des propositions des Premières Nations, le cas échéant, sur leur positionnement au regard de la vie démocratique et de la représentation parlementaire sur le territoire québécois.

Le référendum

Une entente historique conclue en 2016 entre cinq formations politiques (Coalition Avenir Québec, Parti Québécois, Québec solidaire, Parti vert et Option nationale) et paraphée par les chefs de ces partis en mai 2018, promettait un mode de scrutin proportionnel pour l'élection générale d'octobre 2022. Or, quelle ne fut pas notre surprise de constater que le projet de loi prévoit la tenue d'un référendum sur le nouveau mode de scrutin le même jour que l'élection générale suivant l'adoption du projet de loi. Cela veut ainsi dire que la prochaine élection générale en 2022 se fera avec l'actuel mode de scrutin.

D'emblée, nous tenons à signifier que le mouvement communautaire est un fervent défenseur du droit à la démocratie et à la participation de tous et toutes aux grands débats de la société. En ce sens, le référendum est un excellent moyen d'y parvenir.

Or, l'utilisation de ce mécanisme ne doit pas être prise à la légère et doit être considérée avec jugement afin d'offrir un réel débat à la société québécoise. Dans le cas d'un référendum sur un sujet aussi crucial que le mode de scrutin, les règles référendaires ne doivent pas favoriser le statu quo. Or, c'est ce que le gouvernement propose par les amendements qu'il a déposés. En effet, le gouvernement ne prévoit pas les moyens nécessaires pour que la population ait accès à l'information lui permettant de faire un choix éclairé, ce qui avantage le statu quo.

Au regard des travaux des précédents gouvernements et consultations déjà menées sur la question, il nous apparaît que la tenue d'un référendum n'est pas indispensable étant donné l'appui général de la population à la réforme du mode de scrutin pour un modèle de type proportionnel.

Par ailleurs, un référendum ne devrait pas servir à trancher un sujet qui touche au respect des droits, ici aux droits de représenter et d'être représenté, ainsi qu'au droit à l'égalité.

Quant à tenir un référendum en même temps qu'une élection générale, il s'agit du pire scénario, car il risque de semer la confusion auprès de la population et de nuire au débat. La réforme du mode de scrutin est un enjeu complexe qui nécessite beaucoup d'éducation populaire. En ce sens, nous pensons que le contexte électoral n'est pas favorable pour débattre de cet enjeu principalement parce que les partis politiques et les candidats.es se concentreront davantage à défendre leur plateforme électorale plutôt qu'à prendre part au débat sur le mode de scrutin. Même chose pour les médias couvrant les affaires politiques qui n'auront sans doute pas suffisamment de ressources et de tribunes pour couvrir à la fois la campagne électorale et la réforme du mode de scrutin.

Nous estimons de plus que le contexte d'étude du projet de loi 39 ne permet pas d'analyser les conséquences, tant de la tenue d'un référendum sur un sujet comme le mode de scrutin que des règles référendaires applicables. En ce sens, nous jugeons qu'il serait imprudent d'aller dans cette voie.

C'est pourquoi nous pensons que le Premier ministre doit respecter, tel que stipulé dans l'entente signée entre les partis politiques, son engagement d'instaurer un nouveau mode de scrutin proportionnel au Québec d'ici l'élection de 2022, quitte à tenir un référendum après deux ou trois élections pour valider ce changement et sonder le taux de satisfaction de la population.

Proposition 6 – Que le Premier ministre et son gouvernement respectent l'engagement de tenir les élections de 2022 sous un nouveau mode de scrutin et qu'aucun référendum ne se tienne tant qu'un débat approfondi n'aura pas eu lieu.
--

Conclusion

Selon le RQ-ACA, le gouvernement doit prendre un leadership fort afin d'assurer le succès de la réforme électorale. D'abord en faisant les modifications nécessaires afin que l'Assemblée nationale reflète réellement la diversité de la population, la parité femmes/hommes, l'équité régionale ainsi que la diversité des opinions et des idées politiques de tous les partis.

Si le Premier ministre a déjà été très sérieux concernant le mode de scrutin proportionnel, avec un plaidoyer intéressant et solide en faveur de la culture de collaboration en politique, il nous est actuellement permis de douter de sa réelle volonté de défendre et de faire avancer sa réforme. En effet, la volonté de tenir un référendum sur le mode de scrutin en même temps que l'élection générale ou encore le peu d'empressement pour entamer les travaux entourant la présente Commission, sont quelques exemples qui laissent planer le doute sur ses intentions d'aller de l'avant avec cette réforme.

Il s'agit pourtant d'un engagement phare de la CAQ et du Premier ministre lors des dernières élections et il serait dommageable, pour la société et pour la démocratie, que cette réforme, bien qu'elle nécessite des améliorations, n'aboutisse pas. Le système électoral actuel est désuet. Il reflète les façons de faire d'une autre époque et le maintien de privilèges qui n'ont pas lieu d'être et qui sont contestés par les acteurs des différents mouvements sociaux depuis plusieurs années. Bien sûr, nous sommes conscients des obstacles qui s'érigent devant le Premier ministre. C'est pourquoi nous demandons au Premier ministre de faire preuve de courage politique afin de respecter son engagement d'instaurer le mode de scrutin proportionnel au Québec d'ici l'élection de 2022.

Résumé des recommandations

Le pluralisme politique

Proposition 1 – Qu'un seuil national d'appui populaire de 3% soit instauré pour l'accès à la représentation parlementaire.

L'équité régionale

Proposition 2 – Que chaque région dispose d'un minimum de deux sièges de compensation de façon à assurer un accès véritable au pluralisme politique à la population québécoise dans son ensemble, comme à celles de chacune des régions.

La parité

Proposition 3 – Que le financement optimal soit accordé à un parti politique qui :

- présente au moins 45 % de femmes candidates dans l'ensemble du territoire;
- fait élire, pour l'ensemble du Québec, 45 % de femmes et plus.

L'inclusion et la diversité

Proposition 4 – Que le financement optimal soit accordé à un parti politique qui :

- présente le pourcentage de candidatures jeunes et de personnes immigrantes ou racisées correspondant à leur part démographique selon les plus récentes statistiques;
- fait élire, pour l'ensemble du Québec, le pourcentage de jeunes et de personnes immigrantes ou racisées correspondant à leur part démographique selon les plus récentes statistiques.

Les Premières Nations

Proposition 5 – Que l'Assemblée nationale soit à l'écoute des propositions des Premières Nations, le cas échéant, sur leur positionnement au regard de la vie démocratique et de la représentation parlementaire sur le territoire québécois.

Le référendum

Proposition 6 – Que le Premier ministre et son gouvernement respectent l'engagement de tenir les élections de 2022 sous un nouveau mode de scrutin et qu'aucun référendum ne se tienne tant qu'un débat approfondi n'aura pas eu lieu.