

RÉSUMÉ DU MÉMOIRE D'ÉLAINE HÉMOND

À l'heure de la tenue d'une commission parlementaire modifiant la Loi électorale du Québec, je souhaite attirer l'attention du législateur sur deux préoccupations importantes :

1. la nécessité d'y intégrer des principes et des règles porteuses de l'égalité des femmes et des hommes aux postes élus;
2. l'urgence de la réappropriation 'du politique' par les citoyens et citoyennes.

Je sept (7) recommandations sous ces deux chapitres.

1^{ère} partie du mémoire

L'égalité des femmes et des hommes aux postes élus

Dans la première partie de ce mémoire, je propose que le Québec se dote enfin d'outils qui ancrent la gouvernance égalitaire dans les faits. Au cours de la dernière décennie, les réflexions et les recommandations issues du projet de réforme des institutions démocratiques sont restées lettres mortes.

Ainsi, dans l'avant-projet sur la réforme de la Loi électorale, le 15 décembre 2004, le ministre responsable proposait non seulement d'inscrire l'égalité à l'intérieur de la loi, mais il suggérait des mesures pour améliorer la représentation des femmes à l'Assemblée nationale. Dans la foulée de cet avant-projet, le mouvement des femmes au Québec s'était alors largement mobilisé (plus de 125 mémoires ont été déposés) afin de demander que des bonifications soient apportées à ces mesures. Aucune suite n'a été donnée à ces demandes.

2^e partie du mémoire

La réappropriation *du politique* par les citoyens et citoyennes

En 2010, au Québec, il n'est de secret pour personne que la Loi sur le financement populaire est contournée. Si la lettre de la Loi peut sembler respectée, les stratagèmes contrevenant à l'esprit de cette loi sont bien connus. Loin d'abdiquer devant une situation qui amène certains observateurs et acteurs à proposer la légalisation des dons des personnes morales, il me semble qu'avant d'ouvrir cette voie, certaines formules nouvelles pourraient être étudiées, voire mises en oeuvre.

Inspirée de différentes propositions issues du milieu, je soumets l'idée de la création d'un Fonds citoyen d'engagement démocratique (FCED), qui pourrait être lié à notre déclaration de revenus annuelle. Chacun pourrait, sur ce formulaire incontournable, décider d'un don à un parti, à plusieurs partis ou à une Fondation dont les sommes seraient redistribuées aux partis (suivant une règle à définir). Le crédit d'impôt serait alors automatique. La 2^e partie de ce mémoire présente cette recommandation.

Québec, le 1^{er} décembre 2010

MÉMOIRE

d'Élaine Hémond

à la

Commission parlementaire relative au projet de loi 78
*Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation
électorale et les règles de financement des partis politiques et
modifiant d'autres dispositions législatives*

Table des matières

	p.
Présentation de l’auteur du mémoire	3
Introduction	4
1^{ère} partie du mémoire	
L’égalité des femmes et des hommes aux postes élus	7
1.1 – Pertinence	9
1.2 – Contexte	9
1.3 – Parité et quotas – des concepts démonisés	12
1.4 - Recommandations	14
1.5 - Addendum	15
1.6 – Conclusion	15
2^e partie du mémoire	
La réappropriation du ‘politique’ par les citoyens et citoyennes	16
2.1 – Pertinence	16
2.2 – Concrètement	17
2.3 – Recommandations	17
2.4 – Conclusion	17
Annexe A - Proposition gouvernementales – décembre 2004	18
Annexe B - Bonifications de la proposition demandées par les femmes	19
Annexe C - Le 3^e Objectif du Millénaire pour le Développement – ONU	20
Annexe D - La loi française de la parité au-delà de l’échec	21
Annexe E - Évaluation du DGEQ des recommandations gouvernementales	22

Présentation de l'auteure du mémoire

Élaine Hémond est consultante et formatrice, spécialiste des questions Genre et Gouvernance. Elle œuvre notamment à l'international sous le concept *Pour une Planète Mixte*.

Jusqu'à tout récemment, Élaine Hémond était la codirectrice du Centre de développement femmes et gouvernance, dont l'objectif est de soutenir le développement du leadership des femmes.

Elle avait, auparavant, fondé le Groupe Femmes, Politique et Démocratie (GFPD) dont elle fut la présidente puis la directrice, de 1997 à 2007. En 2007, le GFPD élargissait son champ d'action en créant, en partenariat avec l'École nationale d'administration publique (ENAP), le Centre de développement femmes et gouvernance.

Journaliste pendant 20 ans et auteure en éducation, Élaine Hémond détient une maîtrise dans cette discipline. Son mémoire a porté sur la nécessité de l'engagement démocratique des femmes. Elle a par ailleurs coordonné la rédaction, chez Septembre Éditeur, de plusieurs livres de vulgarisation en éducation destinés aux jeunes filles (*Folles du Génie, Folles des Puces, Folles de la Politique*).

Élaine Hémond est une femme de terrain, une éducatrice et une communicatrice. En 2007, elle recevait le Prix de la gouverneure générale du Canada en commémoration de l'Affaire «Personne». Ce prix, le plus important en matière de condition féminine au Canada, reconnaît la contribution de ses lauréates à l'ancrage et au déploiement du concept de l'égalité des sexes, mais aussi, et surtout, à sa concrétisation dans les faits. En novembre 2009, elle fut honorée comme Lauréate de Québec, par Le Soleil et Radio-Canada, alors qu'à la veille des élections municipales, on soulignait sa contribution à l'accompagnement d'aspirantes candidates. Soixante-treize participantes à son *École Femmes et Démocratie* briguaient alors les suffrages. Plus de la moitié d'entre elles furent élues le 1^{er} novembre, 12 mairesses et 25 conseillères.

Elle est membre du Conseil du statut de la femme du Québec, membre du conseil d'administration de l'Institut du Nouveau-Monde et conseillère spéciale à l'Agence consultative pour l'éthique de la coopération internationale (ACECI).

INTRODUCTION

À l'heure de la tenue d'une commission parlementaire modifiant la Loi électorale du Québec, je souhaite attirer l'attention du législateur sur deux préoccupations importantes :

1. la nécessité d'y intégrer des principes et des règles porteuses de l'égalité des femmes et des hommes aux postes élus;
2. l'urgence de la réappropriation 'du politique' par les citoyens et citoyennes.

À cet effet, je soumetts 7 recommandations sous ces deux chapitres.

1^{ère} partie du mémoire

L'égalité des femmes et des hommes aux postes élus

Dans la première partie de ce mémoire, je propose que le Québec se dote enfin d'outils qui ancrent la gouvernance égalitaire dans les faits. Au cours de la dernière décennie, les réflexions et les recommandations issues du projet de réforme des institutions démocratiques sont restées lettres mortes.

Ainsi, dans l'avant-projet sur la réforme de la Loi électorale, le 15 décembre 2004, le ministre responsable proposait non seulement d'inscrire l'égalité hommes-femmes à l'intérieur de la loi, mais il suggérait des mesures pour y parvenir. Voir Annexe A. Dans la foulée de cet avant-projet, le mouvement des femmes au Québec s'était alors largement mobilisé (plus de 125 mémoires ont été déposés) afin de demander que des bonifications soient apportées aux mesures recommandées par le gouvernement. Voir Annexe B. Aucune suite n'a été donnée à ces demandes.

À cette époque, on présentait ces recommandations comme mesures d'action positive en faveur des femmes. En 2010, un nouveau paradigme s'impose : L'ÉGALITÉ HOMMES-FEMMES BÉNÉFICIE À TOUS. Cela, suivant la même logique que L'ÉDUCATION PROFITE À TOUS, même aux personnes qui n'ont pas d'enfant, n'en n'ont pas eus ou n'en auront pas.

En effet, sauf quelques factions de notre société, au Québec, on ne voit plus l'égalité des genres comme un avantage donné aux femmes. Il est désormais reconnu que l'ensemble de la société québécoise tire avantage du statut égalitaire personnel, professionnel et juridique auquel les femmes ont accédé depuis une cinquantaine d'années.

Par ailleurs, en cette période de cynisme, on peut miser sur une diversité accrue (genre, origine, expérience) dans les rangs des élus pour assurer le développement de nouvelles visions de l'exercice démocratique. Les collusions et les apparences de collusions qui affectent la crédibilité de la classe politique à tous les paliers, et, plus généralement, qui minent la confiance populaire envers les instances démocratiques, suggèrent la nécessité de renouveler le profil des élus. À cet égard, le juge Gomery disait récemment : «Une entrée d'air frais dans un milieu est le meilleur des antiseptiques. »¹

Les femmes, dont l'expérience et la vision influencent encore peu la gouvernance publique, ont beaucoup à apporter à ce nécessaire renouvellement des approches de la gestion publique. Il convient donc de favoriser leur engagement politique au Québec, comme ailleurs dans le monde.

¹ Musée des beaux-arts du Québec, le 17 janvier 2010.

À cet égard, les partis sont, bien sûr, incontournables. Les sommes accrues qui leur seront versées doivent également servir à actualiser nos *modus vivendi démocratiques* et à les rendre conforme aux valeurs de notre société, notamment à celle de l'égalité.

2^e partie du mémoire

La réappropriation *du politique* par les citoyens et citoyennes

En 2010, au Québec, il n'est de secret pour personne que la Loi sur le financement populaire est contournée. Si la lettre de la Loi peut sembler respectée, les stratagèmes contrevenant à l'esprit de cette loi sont bien connus. Ils sont connus non seulement par les milieux qui s'en prévalent pour accroître leur influence auprès des décideurs, mais également par les citoyens et les citoyennes ordinaires. Cet état de fait, et les conséquences directes et indirectes des liens associant les élus et l'univers des affaires², contribuent largement au désengagement citoyen.

Loin d'abdiquer devant une situation qui amène certains observateurs et acteurs à proposer la légalisation des dons des personnes morales, il me semble qu'avant d'ouvrir cette voie, certaines formules nouvelles pourraient être étudiées, voire mises en oeuvre.

Inspirée de différentes propositions issues du milieu³, je sou mets l'idée de la création d'un Fonds citoyen d'engagement démocratique (FCED), qui pourrait être lié à notre déclaration de revenus annuelle. Chacun pourrait, sur ce formulaire incontournable, décider d'un don à un parti, à plusieurs partis ou à une Fondation dont les sommes seraient redistribuées aux partis (suivant une règle à définir). Le crédit d'impôt serait alors automatique.

La partie II de ce mémoire présente cette recommandation.

² Attribution de contrats, ristournes, etc.

³ Notamment de M. Pierre-F. Côté, ancien directeur général des élections du Québec, du politologue Guy Lachapelle, etc..

1^{ère} partie du mémoire
L'égalité des femmes et des hommes aux postes décisionnels

L'égalité durable

En 2010, l'égalité durable commence dans les assemblées parlementaires.

- Tant que nous regarderons à la pièce les expressions de l'inégalité ;
 - tant que nous y verrons les conséquences acceptables de la biologie et de la tradition ;
 - tant que les médias crédibiliseront les personnes et les groupes qui sentent leurs prérogatives menacées par l'égalité ;
 - tant que nous proposerons des solutions *tranches de saucissons* à ces expressions de l'inégalité ;
- dans notre société, la valeur d'égalité des sexes restera discutable et l'on continuera à institutionnaliser le concept de l'égalité à la carte.

Élaine Hémond

1.1 Pertinence

Pour donner à cette préoccupation toute l'importance qu'elle mérite en l'ancrant de façon définitive dans la trame de la société québécoise, je propose officiellement que la commission inscrive à son agenda la question de l'égalité hommes-femmes aux postes élus.

Le titre du projet de loi 78 - *Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives* – ouvre à un ajout semblable.

En cet hiver 2010, faire l'économie du sujet de l'égalité, sous prétexte d'une commission axée d'abord sur le financement des partis politiques, reviendrait à occulter l'un des volets prioritaires de l'agenda démocratique mondial de ce 3^e millénaire. Annexe C. Quant à la tentation de repousser encore l'étude de la question, ou de nier son importance, elle confirmerait le retard que le Québec est en train de prendre sur l'échiquier mondial de la gouvernance égalitaire.

L'occasion d'aborder la question de l'égalité en la liant aux préoccupations démocratiques du Québec ne se représentera peut-être pas avant plusieurs années.

1.2 Contexte

Comme plusieurs Québécoises, je suis souvent invitée à l'étranger pour présenter notre vision de l'égalité politique des femmes, et les actions menées en ces sens sur différents terrains. En effet, le Québec est perçu comme avant-gardiste en ce qui a trait à la présence des femmes en politique.

Cette réputation est toutefois de moins en moins fondée et, en 2010, le Québec n'est plus dans le peloton de tête quant à la présence des femmes au sein des instances élues. Alors qu'en 1998, avec 23 % de femmes à l'Assemblée nationale, le Québec (s'il avait figuré au palmarès de l'Union interparlementaire⁴) se serait situé dans les douze premières assemblées en regard de la place des femmes, en 2010, 26 parlements dans le monde le dépassent.⁵

⁴ <http://www.ipu.org/wmn-f/arc/classif251299.htm>

⁵ <http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm>

CLASSEMENT MONDIAL DE L'UNION INTERPARLEMENTAIRE

29 décembre 2009

Rang	Pays	Chambre unique ou basse			
		Elections	Sièges*	Femmes	% F
1	Rwanda	9 2008	80	45	56.3%
2	Suède	9 2006	349	162	46.4%
3	Afrique du Sud	4 2009	400	178	44.5%
4	Cuba	1 2008	614	265	43.2%
5	Islande	4 2009	63	27	42.9%
6	Pays-Bas	11 2006	150	63	42.0%
7	Finlande	3 2007	200	80	40.0%
8	Norvège	9 2009	169	66	39.1%
9	Angola	9 2008	220	85	38.6%
10	Argentine	6 2009	257	99	38.5%
11	Belgique	6 2007	150	57	38.0%
"	Danemark	11 2007	179	68	38.0%
12	Costa Rica	2 2006	57	21	36.8%
13	Espagne	3 2008	350	128	36.6%
14	Andorre	4 2009	28	10	35.7%
15	Nouvelle-Zélande	11 2008	122	41	33.6%
16	Népal	4 2008	594	197	33.2%
17	Allemagne	9 2009	622	204	32.8%
18	Ex-République yougoslave de Macédoine	6 2008	120	39	32.5%
19	Equateur	4 2009	124	40	32.3%
20	Bélarus	9 2008	110	35	31.8%
21	Ouganda	2 2006	324	102	31.5%
22	Burundi	7 2005	118	37	31.4%
23	République-Unie de Tanzanie	12 2005	319	97	30.4%
24	Guyana	8 2006	70	21	30.0%
25	Timor-Leste	6 2007	65	19	29.2%

Derrière les avancées spectaculaires réalisées depuis dix ans dans un grand nombre de pays sur les cinq continents se trouvent les efforts, la créativité et la volonté politique de gouvernements nationaux et d'organisations supranationales. Un récent communiqué de l'Union interparlementaire⁶ indique que tous les pays leaders en ce domaine se sont donné des moyens favorisant l'engagement des femmes en politique (mode de scrutin proportionnel ou mixte, quotas ou lois et mesures spécifiques – réglementaires, incitatives, coercitives, financières ou autres).

Bien sûr, le Québec s'est, depuis 1999, donné lui aussi certains moyens forts pertinents favorisant l'implication politique des femmes. Associant des instances gouvernementales, des groupes de

⁶ Extrait d'un communiqué de l'Union interparlementaire. Genève le 5 mars 2009. « Les systèmes électoraux et les modes de fonctionnement des partis ont une grande incidence sur le taux d'élection des femmes. Davantage de femmes sont en effet élues dans les systèmes de représentation proportionnelle (6 % de plus en moyenne) que dans les systèmes fondés sur le scrutin majoritaire. L'utilisation de mesures spéciales ou de quotas entre aussi en ligne de compte. Ainsi, en 2008, [...] ce constat se vérifie lorsque l'on se penche sur les 39 chambres qui ont dépassé les 30 % de femmes : 27 d'entre elles appliquent des quotas... »

femmes, des militantes de partis, des élu-e-s et certaines institutions universitaires, des réalisations inédites ont marqué notre paysage politique.⁷ En dépit de l'absence de toute règle formelle, consigne, modalité ou mesure officielle balisant l'accroissement des candidatures féminines, la mobilisation des milieux communautaires, locaux et régionaux a été impressionnante.

Résultat : si le nombre de femmes candidates et élues s'est légèrement accru lors de la plupart des élections depuis dix ans, c'est surtout en regard de la motivation et de la confiance des femmes en leur potentiel politique que les principaux progrès ont été accomplis.

La nomination par le Premier ministre Jean Charest de cabinets paritaires, en 2007 et en 2008, en démontrant une évidente volonté politique au plus haut niveau, a également inspiré bon nombre d'entre nous. En 2010, les femmes ne demandent donc qu'à prendre leur véritable place dans les instances démocratiques. Le *syndrome de l'imposteur*, fréquent chez les femmes qui sont pourtant de plus en plus nombreuses à oser avoir des aspirations politiques, a été mis à mal. Cela en dépit des réactions médiatiques qui, souvent, dénoncent ou ridiculisent toute action de normalisation de l'égalité, toute avancée du nombre de femmes, tout développement de l'influence des femmes !⁸

Bref, malgré l'ampleur des énergies déployées, malgré certains gestes courageux de personnalités politiques⁹, depuis quelques années, les avancées quantitatives sont minimes et certains reculs ont même été notés¹⁰.

⁷ Entre autres, le programme *À égalité pour décider* du Secrétariat à la condition féminine, des dizaines d'initiatives de formation, d'accompagnement et de mentorat d'organismes de terrain soutenus par ce programme, *l'École Femmes et Démocratie* du Groupe Femmes, Politique et Démocratie et du Centre de développement femmes et gouvernance, des comités femmes de plusieurs partis politiques.

⁸ Un exemple. L'article de La Presse canadienne du 12 décembre 2008 : *Conseil des ministres. La Parité. Une injustice faite aux hommes.* <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/222913/conseil-des-ministres-la-parite-une-injustice-faite-aux-hommes>

⁹ Outre le Premier ministre Jean Charest, le maire Régis Labeaume de Québec qui a présenté une liste paritaire de candidats et qui a nommé un comité exécutif paritaire.

¹⁰ Lors des élections provinciales du 26 mars 2007, le Québec a connu un recul de 5% dans la représentation des femmes en politique, la proportion de femmes élues passant de 30,4% à 25,6%.

LES FEMMES ÉLUES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

Date	No élues	%	Remarques
1998	29	23,2	Une élue en avril 2001: 30 (24,0 %) Une démission en juin 2001: 29 (23,2 %) Deux élues en octobre 2001: 31 (24,8 %)
			Deux élues en avril 2002: 33 (26,4 %) Deux élues en juin 2002: 35 (28,0%)
2003	38	30,4	Deux élues en septembre 2004: 40 (32%) Une démission en juin 2006: 39 (31,2%) Une élue en août 2006:40 (32%)
2007	32	25,6	Une élue en septembre 2007: 33 (26,4%). Une démission en octobre 2007: 32 (25,6%) Deux élues en mai 2008: 34 (27,2%)
2008	37	29,6	
2009	36	28,8	Suite à une démission en avril

LES FEMMES ÉLUES DANS LES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Date	% Mairesse	% Conseillères	% total des élues
2005	13	23	25
2009	16	29	27,5

* Statistiques MAMROT janvier 2010

Devant ces chiffres, il faut convenir que sans l'affirmation officielle de la nécessité de l'égalité aux postes de pouvoir, sans la mise en œuvre d'efforts concertés pour y arriver et sans l'adoption de règles associant activement les partis politiques, le Québec continuera à stagner en deçà du 30 % de femmes élues à tous les paliers. J'ai la certitude que ce n'est pas ce que veut le gouvernement du Québec, ni ce que veut la population.¹¹

Les pages qui suivent mettent donc en lumière un projet susceptible d'amener le Québec à rejoindre les États avant-gardistes de la planète et, si possible, de les devancer. Le Québec prolongerait ainsi au niveau de son *modus vivendi* démocratique les actions menées depuis cinquante ans par ses différents gouvernements, notamment en matière d'égalité juridique.

¹¹ Sondage du 18 juillet 2009. Un sondage révèle qu'une vaste majorité de Canadiens et Canadiennes veulent voir plus de femmes élues au Canada. Le sondage mené par Environics Research Group et publié par À voix égales montre que 85 % des Canadiens et Canadiennes soutiennent « les efforts pour accroître le nombre de femmes élues dans ce pays ». Seulement 11 % s'opposent à ces efforts.

Ce mémoire propose que la notion de mixité égalitaire (zone 40-60) soit inscrite dans les fondements démocratiques et électoraux du Québec ; que des règles assurant la concrétisation de cette répartition du pouvoir entre les femmes et les hommes soient adoptées.

Ce faisant, le Québec :

- ancrera dans les faits la valeur d'égalité dont il se réclame sur toutes les tribunes,
- se démarquera par une approche inédite et souple de l'égalité,
- démontrera son ouverture à la venue de politiciens/nes issus d'horizons différents – ce que réclament les citoyens/nes en cette période d'intense cynisme,
- se donnera une balise qui prévoira un retournement de la situation et limitera un éventuel dépassement du nombre de femmes élues.¹²

Enfin, au-delà du principe de l'égalité hommes-femmes, il y a fort à parier qu'un meilleur équilibre des genres à tous les postes décisionnels aura des répercussions positives sur l'ensemble des dossiers politiques, économiques et sociaux.

1.3 Parité et quotas – des concepts démonisés

Au cours de la dernière décennie, beaucoup d'encre a coulé sur le thème de la parité dans les parlements, notamment au sujet des lois qui imposent cette parité dans certains gouvernements¹³.

Quant aux quotas, qui diffèrent de la parité par leur objectif en deçà de 50 %, ils ont aussi suscité bon nombre de réactions négatives au Québec.

En fait, la désinformation ou la *malinformation* sur la parité et les quotas en politique a largement saboté l'ensemble des efforts menés au Québec en vue d'assurer une présence accrue des femmes aux instances élues. Annexe D.

Suscitant à la fois la crainte des uns de se voir écartés en raison de leur sexe et le scrupule des autres de se voir choisies en raison de leur sexe, et alimentant moult clichés antiféministes, au Québec, les propositions formulées dans la foulée du Rapport Béland n'ont bénéficié d'aucune véritable étude officielle, sauf de la part du DGEQ.¹⁴ Annexe E.

Avec un peu de recul, on peut même dire que les énergies et la créativité déployées au Québec, et au Canada, pour baliser une représentation plus égalitaire en politique ont servi de pâture à tous les porteurs de préjugés et de complexes de notre société.

La suggestion portée et présentée dans ce mémoire ne se réfère ni à une loi sur la parité, ni à l'instauration de quotas, mais plutôt à l'adoption d'un principe et d'un processus visant l'égalité durable.

¹² *La Presse canadienne*, 18 janvier 2010. L'exemple de la profession médicale est éloquent. Alors qu'en 1978, il n'y avait que 8 % de femmes médecins au Québec, en 2010, 70 % des étudiants inscrits dans les facultés de médecine sont des femmes. L'éventualité d'instaurer des mesures de discrimination positive en faveur des hommes est maintenant à l'ordre du jour.

¹³ La France et la Belgique.

¹⁴ Communiqué du DGEQ 27 décembre 2007. <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/actualite-detail.php?id=2312>

1.4 Recommandations

Ni loi sur la parité, ni quota, ni mesure d'action positive, la suggestion que je mets sur la table dans le cadre de ce mémoire propose : A) l'inscription dans la Loi électorale du Québec d'un principe – celui de la mixité égalitaire (zone 40-60), B) l'adoption de règles sous-tendant le processus de mise en œuvre ce principe. À cet effet, je propose :

(1) Que le Québec inscrive dans sa Loi électorale le principe de 'zone de mixité égalitaire' imposant que toutes les instances démocratiques soient composées de représentants des deux sexes, dont aucun n'est présent à plus de 60 %.

Compte tenu de notre mode de scrutin, les résultats en termes de genre ne peuvent être garantis avec précision. C'est pourquoi ce principe de zone de parité 40-60 doit être assorti de mesures qui soutiennent l'atteinte de ces résultats. Une partie des nouvelles sommes allouées aux partis devrait servir à cette mise en œuvre.

Aussi, je propose également :

(2) Que, pour garantir l'atteinte de cette zone de 'mixité égalitaire', les partis soient, dès les prochaines élections, tenus de présenter autant de femmes que d'hommes. Cette parité au niveau des candidatures donne une assurance raisonnable que la zone de mixité égalitaire (40-60) soit atteinte aux élections.

(3) Qu'en période de rattrapage, compte tenu de la difficulté de recruter des candidates, les partis bénéficient de financement accru pour accueillir, accompagner, soutenir et faire élire des femmes.

(4) Que tous les partis se dotent un plan d'action visant l'égalité et qu'ils aient à rendre compte annuellement au DGEQ des stratégies et moyens mis en œuvre à cet égard ainsi que des résultats obtenus.

(5) Que le gouvernement du Québec continue à soutenir la préparation de candidates dans le cadre non partisan¹⁵ des *Écoles Femmes et Démocratie* qui, depuis 2004, ont accueilli plus de 300 femmes attirées par politique.¹⁶

¹⁵ Tous les partis provinciaux, fédéraux et municipaux s'en sont déjà prévalus en y envoyant des aspirantes candidates.

¹⁶ De ces participantes, plus de la moitié ont brigué un poste à différents paliers (investiture, élections municipales, provinciales et fédérales). Près de 80 sont désormais élues.

1.5 Addendum

Je me fais, par ailleurs, la porte-parole des quelque 300 femmes accompagnées au cours des dernières années sur leur cheminement d'engagement politique pour mettre en lumière certaines des embûches qu'elles rencontrent. Sans en faire l'objet de recommandations formelles, je me permets de porter des éléments à l'attention des commissaires.

1. Remboursement des dépenses électorales – municipalités de moins de 5000 h

Les candidats et candidates des municipalités de moins de 5000 habitants ne reçoivent aucun remboursement des frais investis pour leurs campagnes électorales. Pour les femmes, généralement moins fortunées que les hommes, il y a là une embûche majeure.

2. Absence de réglementation financement – municipalités de moins de 5000 h

L'absence de réglementation quant au financement des élections dans ces petites municipalités donne carte blanche au soutien intéressé de firmes fournisseuses de services à la municipalité. Devant ces pratiques souvent institutionnalisées dans leurs municipalités, de nombreuses femmes intéressées par la politique municipale préfèrent ne pas faire acte de candidature plutôt que de se lier avec un tel commanditaire. Bien sûr, bon nombre d'hommes réagissent de la même façon.

3. Limitation du nombre de mandats électoraux consécutifs à un même poste

La possibilité de mandats illimités des maires et conseils municipaux, surtout dans les petites et moyennes municipalités, contribue à la démotivation des citoyennes qui, sans cette tradition, pourraient être tentées de manifester leur intérêt. Il va de même pour les hommes bien sûr. Une limitation (à deux ou trois mandats successifs à un palier électoral) pourrait permettre un renouvellement des ressources démocratiques. Les personnes compétentes qui ont bien servi à un poste seraient ainsi incitées à briguer un mandat à un autre poste ou à un autre palier.

4. Conseils municipaux unisexes

Encore une grande partie des conseils municipaux du Québec (autour de 11% en 2005) sont totalement masculins. Peut-on imaginer une façon d'interdire cette gestion unisexe? En Belgique, les gouvernements totalement composés d'hommes ou de femmes, de quel que niveau, sont déclarés inconstitutionnels.

1.6 Conclusion

En amont de l'épreuve des urnes, la sélection de nos représentants démocratiques est d'abord déterminée par les partis politiques. Personne n'ignore que les partis politiques sont les sas où se décide qui seront les candidats, donc les élus dans nos gouvernements. Pour assurer la mise en oeuvre de l'égalité politique des femmes et des hommes dans notre société, les partis sont donc incontournables. Étant financés par les deniers publics et la population elle-même, non seulement doivent-ils être associés à l'adoption du principe de la mixité égalitaire, mais il leur revient d'agir comme courroie d'application de cette égalité qui, il faut bien l'admettre, ne s'atteindra pas sans décision politique.

Enfin, faut-il le rappeler, tout comme le principe de la division géographique du pouvoir¹⁷ n'est pas remis en cause, j'ai la certitude que la répartition du pouvoir entre les femmes et les hommes prendra, au Québec comme ailleurs, des racines et qu'elle s'affirmera comme une norme inéluctable de la justice citoyenne et démocratique.

¹⁷ Les circonscriptions, les ministres régionaux, etc.

2^e partie du mémoire

La réappropriation du politique par les citoyens et citoyennes

2.1 Pertinence

La recherche de l'égalité des femmes et des hommes face au pouvoir politique ne peut faire oublier l'urgence de réanimer l'engagement citoyen dans notre société. Le désengagement démocratique actuel se manifeste par le faible taux de votation, mais aussi par la diminution du nombre des personnes membres des partis et par le peu de soutien financier des individus à la vie de ces partis.

On peut voir dans ce désengagement tous azimuts des citoyens l'impact d'une gestion démocratique qui semble éminemment subordonnée au(x) pouvoir(s) des partis. On ne s'étonne plus que des Québécois et des Québécoises, pensant que l'État est d'abord la propriété des partis, se désintéressent de la chose publique. Sauf lorsque l'actualité politique soulève leur indignation, leur préoccupation n'est souvent liée qu'aux services directs qu'ils en retirent et aux coûts qu'ils en assument.

Toutefois, dans le même temps, on reconnaît la motivation croissante des citoyens pour la protection de l'environnement, un créneau pourtant largement tributaire de nos choix politiques. Étonnamment, dans notre société, on semble trouver normal de dissocier les valeurs écologiques et démocratiques. Comme si les unes pouvaient remplacer les autres. Comme si, militer et agir pour la sauvegarde de la planète dispensait d'aller voter.

L'urgence de la réappropriation du politique par les citoyens et les citoyennes est donc une nécessité.

Le financement des partis par les électeurs et les électrices est un élément important de cette réappropriation. Il est aussi, sans doute, un élément clé du désamorçage du cynisme politique.

En analysant le financement des principaux partis du Québec, on constate en effet que si les montants recueillis n'ont pas diminué au cours des dernières années, par contre, le nombre de donateurs a largement chuté.

Ce n'est un secret pour personne qu'une bonne partie des dons importants (jusqu'à 3000\$) sont liés à des intérêts corporatifs. Sans présumer que la tentation de subordonner les intérêts collectifs aux intérêts privés guide l'ensemble des décisions publiques, il faut admettre que les interrogations en ce sens sont grandes dans la population.

Il convient donc de revenir à l'esprit de la loi promulguée par René Lévesque en 1977 en limitant le financement des partis à la contribution populaire et en incitant les citoyens/citoyennes à s'associer aux partis politiques.

2.2 Concrètement

Sans prétendre qu'il existe une solution simple à cet égard, je crois, qu'en plus de réaffirmer haut et fort le principe du financement populaire exclusif, qu'en plus d'en assurer un contrôle plus rigoureux, certaines initiatives sont possibles. En ce sens, je propose la création d'un Fonds citoyen d'engagement démocratique (FCED), qui pourrait être lié à la déclaration de revenus annuelle des Québécois et des Québécoises.

Chacun pourrait, sur son formulaire de déclaration de revenus, concrétiser son engagement démocratique en faisant librement un don qui serait dès lors assorti d'un crédit d'impôt. Ainsi, le contribuable attribuera son don, selon sa volonté, à un parti spécifique, à plusieurs partis ou à une Fondation qui redistribuera les sommes aux partis en présence (suivant une règle à définir).

L'informatisation des formulaires fiscaux simplifiera l'opération alors que la confidentialité des services fiscaux sera assurée.

Parmi d'autres avantages d'une telle formule :

- l'encouragement à la participation démocratique et citoyenne;
- la réaffirmation du principe central et incontournable du financement populaire des partis;
- le rappel de la nature des partis politiques qui sont avant tout des associations citoyennes;
- une incitation à manifester son soutien à un parti qui ne nous sollicite pas nécessairement mais avec lequel on a des affinités;
- la facilité du geste et la discrétion pour le citoyen (qui pourra demander - ou non - d'être identifié auprès du ou des partis qu'il veut soutenir);
- l'obtention automatique et immédiate de la déduction fiscale;
- la simplification des opérations de financement pour les partis;
- la transparence quant à l'identité des donateurs et l'effet dissuasif à l'usage de prête-noms;
- la capacité d'assurer un suivi rigoureux du financement des partis.

2.3 Recommandations

(6) Que les citoyens et les citoyennes du Québec demeurent les seuls autorisés à financer les partis politiques.

(7) Que le Québec se dote d'un Fonds citoyen d'engagement démocratique (FCED) qui réaffirme la suprématie du financement populaire. Que la nature de ce fonds, lié aux déclarations de revenus, encourage et facilite les contributions financières des citoyens et citoyennes aux partis de leur choix ou à l'ensemble des partis.

Conclusion

En rappelant sa responsabilité au citoyen et à la citoyenne, en en profitant du véhicule incontournable du rapport d'impôt, le FCED favorisera une équité plus grande entre les partis, notamment ceux en émergence.

Enfin, on peut penser que la formule du FCED, en diminuant la pression mise sur les candidats/candidates de certains partis à trouver d'imposantes sommes, risque de favoriser l'engagement de nouvelles personnes issues de milieux différents.

Annexe A

Rappel de la proposition gouvernementale soumise à la consultation lors de la Commission parlementaire sur la Loi électorale – décembre 2004

Le gouvernement propose d'inscrire l'équité envers les femmes comme objectif à atteindre à l'intérieur de la loi.

Le gouvernement propose d'accorder une incitation financière pour les partis qui feront un effort particulier pour présenter des candidates. Cette incitation se ferait de deux façons :

- en augmentant leur allocation annuelle (s'ajoutant au \$0.50 par vote que les partis reçoivent déjà) s'ils présentent un pourcentage significatif de candidates ;
- en augmentant le remboursement des dépenses électorales acquittées par les candidates et les élues ayant obtenu au moins 15% des votes (la loi prévoit déjà rembourser 50% de leurs dépenses électorales).

Pourcentage de candidates présentées par un parti pour avoir droit aux bonifications financières	Majoration de l'allocation annuelle accordée à chaque parti officiel	Remboursement des dépenses électorales des candidates ayant obtenu au moins 15% des votes	Remboursement des dépenses électorales des candidates élues
30% à 34 % de candidates	+ 5%	60%	65%
35% à 39% de candidates	+ 10%	65%	70%
40% ou plus	+ 15%	70%	75%

(Extrait de l'avant-projet de loi sur la réforme de la Loi électorale déposé à l'Assemblée nationale par le ministre responsable de la réforme le 15 décembre 2004).

Annexe B

Rappel des mesures bonifiées demandées par le mouvement des femmes (sous le leadership du Mouvement Féminisme et Démocratie) – octobre 2006

Proposition 1 : Mesures en regard de la réforme de la Loi électorale

1.1 Énoncer clairement dans la loi électorale que l'objectif de société visé est L'ÉGALITÉ (et non pas l'équité tel que proposé dans l'avant-projet de loi). L'égalité ça veut dire être à 50-50, femmes et hommes, pour prendre les décisions ensemble.

1.2 Établir des listes avec une alternance obligatoire (inscrite dans la loi) de candidatures féminines et masculines (priorité à des listes nationales).

1.3 Obliger les partis politiques à se doter d'un plan d'action prévoyant l'adoption de mesures concrètes pour atteindre l'égalité. La mise en œuvre de ce plan d'action serait financée par les bonifications financières reçues à ce sujet par les partis (majoration de leur allocation annuelle(voir 1.5a)).

1.4 Exiger des partis politiques qu'ils fassent rapport annuellement au Directeur général des élections en regard de leur plan d'action en matière d'égalité (sur l'atteinte des objectifs, les mesures prises, les sommes d'argent investies, etc.).

1.5 Modifier les bonifications financières :

a. Une bonification financière allouée au fonctionnement des partis en fonction des élues et non pas des candidates. Il s'agirait d'accorder une majoration de l'allocation annuelle versée à un parti politique à compter de 35% d'élues dans le parti (35 à 39% d'élues= +5% ; 40 à 44% d'élues=+10% ; 45% et plus d'élues= + 15%) afin de s'assurer que les partis reçoivent ce bonus financier pour le résultat véritable qui est visé : l'augmentation des élues (et non des candidates). Cet argent devrait être investi par chaque parti dans un fonds spécial dédié à la promotion et au soutien de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le parti (donc, pour la réalisation du plan d'action à 1.3).

b. Une majoration du remboursement des dépenses électorales acquittées par les candidates (avec + de 15 % des votes) et les élues à compter de 35% de candidatures dans un parti (35 à 39% = 60% de remboursement ; 40 à 44%= 65% de remboursement ; 45% et + de candidates= 70% de remboursement. Une majoration de 5% supplémentaire du remboursement des dépenses électorales serait accordée aux élues comparée au remboursement versé aux candidates (donc 10% au total car l'avant-projet de loi propose 5% de plus).

1.6 Modifier immédiatement la loi électorale afin que les mesures pour les femmes qui ne sont pas liées au mode de scrutin soient mises en œuvre en fonction de la prochaine élection générale.

1.7 Maintenir l'ensemble de ces mesures pendant trois élections après l'atteinte de l'égalité pour consolider cet acquis et, dans l'intervalle, procéder après chaque élection à une évaluation de la situation afin d'apporter les ajustements et correctifs nécessaires à l'atteinte de l'objectif (ex : modification des seuils d'accès aux bonifications financières).

Proposition 2 : Soutien aux candidatures et à l'éducation politique des femmes

2.1 Maintenir et élargir le financement du programme « À égalité pour décider » jusqu'au moment où, lors de trois élections consécutives, le pourcentage des élus-es de l'un et l'autre sexe avoisine (à 1 ou 2% près) le 50%. Prendre en considération l'ensemble des paliers électifs par rapport à cette mesure. Par ailleurs, s'assurer que l'atteinte d'une représentation adéquate de la diversité des femmes soit prise en compte à l'intérieur de ce programme.

2.2 Réserver une partie spécifique du budget du programme « À égalité pour décider » pour favoriser la participation civique et l'exercice de la citoyenneté des femmes issues de la diversité ethnoculturelle et des minorités visibles puisqu'elles sont confrontées à une double discrimination.

Annexe C

Objectifs du Millénaire pour le
développement

Programme des Nations Unies pour le développement

OBJECTIF 3 - Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

L'égalité des sexes, qui est inscrite dans les droits de l'homme, est au cœur de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Sans elle, on ne pourra vaincre ni la faim, ni la pauvreté, ni la maladie.

C'est dire que l'égalité doit être réelle à tous les niveaux de l'enseignement et sur tous les lieux de travail, et que la maîtrise des ressources et la représentation dans la vie publique et politique doivent être également partagées.

Parvenir à la parité dans l'enseignement – à l'école primaire et au-delà – est une condition préalable à la pleine participation des femmes à la vie sociale et à l'économie mondiale.

Dans trop de pays, les filles sont des laissées pour compte. Parmi les nombreux avantages qu'offre un enseignement de qualité, il y a la sécurité qui s'attache au travail rémunéré. Or, les femmes sont trop souvent reléguées dans des emplois précaires et mal payés. Bien que leur place dans les emplois non agricoles rémunérés ait augmenté, elles restent une petite minorité dans les emplois salariés dans beaucoup de régions, tout en étant surreprésentées dans le secteur informel de l'économie.

Donner aux femmes un pouvoir égal d'intervention dans les décisions qui influent sur leur vie, du sein de la famille aux instances les plus élevées du gouvernement, c'est leur donner la clef de leur autonomie. Or, bien que leur représentation dans les parlements nationaux augmente régulièrement depuis 1990, elles n'occupent encore que 16 % des sièges parlementaires dans le monde.

Indicateurs

3.1. Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, respectivement

3.2 Pourcentage de salariées dans le secteur non agricole qui sont femmes

3.3 Proportion de sièges occupés par des femmes au parlement national

Annexe D

La loi française de la parité - Au-delà de l'échec

La Loi sur la parité en France, particulièrement adaptée aux instances gouvernementales reposant sur un mode de scrutin de listes, a eu divers impacts. Ainsi, au palier municipal, les résultats escomptés ont été atteints dès les élections de 2001 en soutenant l'élection de 47,5 % de femmes comme conseillères municipales, dans les municipalités de plus de 3 500 habitants. Avec l'obligation de listes paritaires et la limitation à six candidats du même sexe consécutifs sur une liste, une logique mathématique garantissait des résultats entre 47 et 53 % des uns et des autres.

Là où le bât a blessé, c'est au niveau des élections législatives françaises dont le mode de scrutin est semblable au nôtre, majoritaire (mais à deux tours). La loi imposait une parité de candidatures aux partis, tout en autorisant des dérogations entraînant une diminution de leur financement public. Autant en 2002 qu'en 2007, les partis les plus dépendants du financement public se sont conformés à la directive de la parité. Mais, faisant sans doute le calcul que l'intégration de nouvelles candidatures féminines leur serait défavorable, les plus importants partis ont préféré perdre une partie de la contribution publique.¹⁸ Malgré l'avant-gardisme de l'initiative, l'exemple n'est pas à suivre tel quel. En 2010, la France ne compte que 20% d'élues à l'Assemblée nationale et 16,9% de Sénatrices.¹⁹

Les quotas – leurs divers visages

Il y a divers types de quotas - la distinction essentielle étant entre les quotas législatifs et constitutionnels, d'une part, et les quotas volontaires des partis politiques, d'autre part. Les quotas législatifs et constitutionnels se fondent sur des dispositions de la loi, faisant officiellement obligation à toutes les formations politiques disputant une élection de les appliquer de la même façon. (Argentine)²⁰ (plusieurs pays d'Amérique latine)

Les quotas volontaires des partis politiques, en revanche, sont fixés par les partis eux-mêmes en vue de garantir la désignation d'un certain nombre ou d'une proportion de femmes. (pays scandinaves)²¹

Selon le mode de scrutin, les quotas (qu'ils soient législatifs ou volontaires) déterminent automatiquement le pourcentage des élues (scrutins de listes) ou déterminent seulement le pourcentage des candidates (scrutin majoritaire à un ou deux tours).

Annexe E

¹⁸ En 2002 comme en 2007, seuls les partis politiques comptant avant tout sur la dotation publique de l'état (versée en fonction du nombre de voix obtenues au premier tour) ont strictement respecté le principe paritaire : Les Verts, le parti Chasse, Pêche, Nature et Traditions, Lutte ouvrière, la Ligue communiste Révolutionnaire, le Mouvement Pour la France et le Front National. Le Parti Communiste Français et la Parti Socialiste sont en dessous de la barre des 48% garantissant la totalité des financements publics. Aucune des formations de la droite parlementaire ne respecte la parité. L'UMP est même en dessous de l'objectif annoncé de 30% avec seulement 26,5% de candidates.

¹⁹ Appliquée lors de six scrutins différents, la législation française a engendré une féminisation à deux vitesses. Bon outil pour produire de l'égalité lors des scrutins de liste, elle s'est avérée un piètre instrument d'action positive pour les législatives. Elle a ainsi entraîné une féminisation accélérée des conseils municipaux et régionaux : les femmes y siègent désormais à quasi parité avec les hommes (47 %). Au contraire, la loi n'a suscité aucune dynamique au sein de l'Assemblée nationale, lieu symbolique du pouvoir républicain. En 2000, la loi française était une première mondiale, tous les autres pays s'en remettant aux « laisser-faire » des partis pour réglementer les investitures. Aujourd'hui, elle a fait école : la Belgique (en 2002) et le Rwanda (en 2003) ont voté des lois de parité qui, appliquées à des scrutins de liste, ont donné des résultats exemplaires.

²⁰ Au 6^e rang du tableau de l'Union interparlementaire avec plus de 40% de femmes élues.

²¹ Tous les pays scandinaves sont parmi les 10 premiers au tableau de l'Union interparlementaire.

Communiqué no 4 – Le DGE évalue des mesures incitatives visant une meilleure représentation des femmes et des minorités ethnoculturelles (Extrait)

21 décembre 2007

Québec, le 21 décembre 2007 – C'est la volonté des partis politiques de faire une place aux femmes qui est le principal facteur susceptible d'augmenter la place qu'elles occupent dans les parlements et c'est pourquoi il est pertinent d'envisager des mesures financières incitatives s'adressant aux partis. La mise en œuvre de mesures semblables visant une meilleure représentation des minorités ethnoculturelles est par ailleurs plus problématique que dans le cas des femmes, du fait qu'il est difficile de convenir d'une définition applicable de ce que sont ces minorités et de qui en fait partie. Ces conclusions sont tirées du rapport rendu public aujourd'hui par le Directeur général des élections du Québec et qui porte sur le mode de scrutin proportionnel mixte compensatoire, ainsi que sur d'autres questions connexes.

« Nous constatons que les femmes ont pris une place grandissante à l'Assemblée nationale depuis l'élection de la première, Marie-Claire Kirkland Casgrain, en 1961 », a souligné le DGE, Me Marcel Blanchet. « Mais la parité *hommes – femmes* est loin d'être atteinte et c'est pourquoi des efforts supplémentaires doivent être faits si l'on veut augmenter cette présence, d'autant plus que leur nombre a diminué lors des élections générales de 2007 », estime le DGE. Le cas des députés provenant de minorités ethnoculturelles est plus complexe, les données disponibles ne permettant même pas de connaître l'évolution de leur présence au parlement québécois.

La présence des femmes : les facteurs de changement

L'Union interparlementaire et les Nations Unies établissaient à 17,7 % le pourcentage de femmes dans les assemblées législatives du monde en 2007. Au Canada, la Chambre des communes compte 20,8 % de femmes, alors qu'elles composent 25,6 % de l'Assemblée nationale du Québec, soit une baisse de 5 points de pourcentage par rapport à 2003.

Dans le cas de nombreux États qui surclassent le Québec, les pourcentages ne résultent pas d'une progression naturelle, mais plutôt de changements radicaux apportés au processus électoral et au système politique. Le classement effectué par l'Union interparlementaire permet de constater que les 19 États qui présentent le plus fort taux de féminisation de leur assemblée possèdent, sauf exception, un mode de scrutin proportionnel de liste ou un système mixte.

Rappelons que lors des simulations statistiques visant à évaluer les impacts des différentes modalités du mode de scrutin mixte compensatoire, le DGE a pu établir que l'alternance des candidatures féminines et des candidatures masculines, sur les listes des partis, a un effet direct sur la représentation des femmes. Cet effet est accentué si les partis sont obligés de placer une candidature féminine à la tête d'une liste sur deux.

En rétrospective, les études démontrent que dans les pays et les États où les assemblées législatives affichent les pourcentages les plus élevés de femmes, la principale force de changement provient des efforts volontaires effectués par les partis politiques. L'idée d'accorder des incitatifs financiers aux partis, dans le but d'influencer l'étape cruciale de la désignation des candidats, apparaît donc adaptée à cette problématique.

Les mesures incitatives

La Loi électorale du Québec prévoit deux mécanismes en vertu desquels les partis politiques reçoivent des sommes d'argent de l'État. Il y a l'allocation annuelle, basée sur le nombre d'électeurs inscrits à la dernière élection et sur la proportion de votes reçus de ces électeurs par chacun des partis. Il y a également le remboursement de dépenses électorales, pour les candidates et candidats ayant été élus ou ayant obtenu 15 % des suffrages exprimés dans leur circonscription. L'avant-projet de Loi électorale prévoit que ces deux mécanismes pourraient être utilisés, en les bonifiant, pour inciter les partis à recruter plus de candidates et de membres des communautés ethnoculturelles. C'est ainsi, à titre d'exemple, que si un parti présentait plus de 40 % de candidates à une élection générale :

- son allocation annuelle pourrait être majorée de 15 %;
- le remboursement de dépenses électorales des candidates non élues serait augmenté de 20 %;
- le remboursement de dépenses électorales des candidates élues serait haussé de 25 %.

Des mesures semblables ont été proposées dans l'avant-projet de loi, pour favoriser les candidatures de minorités ethnoculturelles. [...]