

CI - 42M
C.G. - REFORME DU
MODE DE SCRUTIN

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
AU COMITÉ DES INSTITUTIONS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par

Diane Lamoureux
Professeure
Département de science politique
Université Laval

MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Deux processus parallèles de consultation publique sur la question de la réforme du mode de scrutin et, plus globalement, sur la réforme des institutions démocratiques sont actuellement en cours au Québec. J'aimerais contribuer à ce débat à partir de deux questions précises : les modalités permettant aux voix féministes de se faire entendre dans les institutions parlementaires et celles permettant d'augmenter la proportion (et le nombre) de femmes détenant des mandats électifs dans les institutions représentatives au Québec.

1. L'intérêt d'une réforme du mode de scrutin

Le mode de scrutin actuellement en vigueur au Québec (le vote uninominal à un tour dans chacun des comtés) présente un certain nombre d'avantages et un certain nombre d'inconvénients. Dans la perspective que je compte développer dans ce court texte, deux inconvénients majeurs me semblent devoir être pris en considération : la tendance au bipartisme et la difficulté de développer des politiques proactives visant à l'augmentation de la proportion de femmes détenant des mandats électoraux afin de parvenir à l'égalité entre les femmes et les hommes dans ce domaine.

La tendance au bipartisme a pour effet de restreindre passablement le spectre des opinions et des courants politiques entre lesquels l'électorat peut choisir. Généralement, la polarisation entre les deux partis principaux a tendance à s'effectuer sur un nombre limité d'enjeux, ce qui fait que le débat politique est dominé et presque restreint à ces enjeux. Dans certains cas, on a voulu restreindre la tendance en préconisant le vote en deux tours (le premier tour on choisit, le deuxième tour on élimine), comme c'est le cas en France. Cependant, le système à deux tours tend quand même à dégager deux grands blocs politiques, quoique ceux-ci puissent être composés de plusieurs courants politiques (comme l'a montré l'exemple de la « gauche plurielle », toujours en France). Toutefois, pour bénéficier d'une représentation parlementaire, dans un tel système, les partis doivent conclure des alliances électorales.

Dans les cas où il n'y a pas bipartisme, ce mode de scrutin a l'inconvénient de conduire à des distorsions importantes entre les volontés de l'électorat et la représentation parlementaire. Nous en avons fait l'expérience au Québec en 1966 et en 1998, alors que le parti qui a gagné une majorité de sièges (souvent à la faveur d'une lutte à trois) a pu former un gouvernement majoritaire tout en étant arrivé deuxième dans le choix des électeurs. De telles distorsions peuvent éventuellement indiquer un réalignement des forces politiques, mais elles peuvent également conduire à un certain cynisme de la part des électrices et des électeurs vis-à-vis de la démocratie représentative ou miner la légitimité de l'action gouvernementale. Dans un cas comme dans l'autre, les institutions représentatives n'en sortent pas grandies.

En outre, ce mode de scrutin rend assez difficile la formation de partis « idéologiques » ou intervenant sur un nombre limité d'enjeux. Quand les idéologies sont extrêmement minoritaires, cela ne porte pas nécessairement à conséquence, mais quand une partie significative de l'électorat ne sent pas que ses préoccupations sont prises en compte par les institutions représentatives, cela peut conduire à toutes sortes de conséquences qui vont du désintérêt pour la chose publique à l'action révolutionnaire. Ainsi, à l'heure actuelle, même si tous les partis politiques souscrivent au principe de l'égalité entre les sexes, aucun d'eux ne fait de cette question son principal cheval de bataille.

À cet égard, le mode de scrutin proportionnel (quelles que soient ses modalités) présente un avantage. En effet, il permet la formalisation institutionnelle d'un nombre plus important de sensibilités politiques et favorise le fait que les divers courants d'idées présents au sein de la société puissent également se retrouver dans les institutions représentatives. La vitalité du débat public s'en trouve donc affectée de façon positive, de même que l'intérêt pour les affaires publiques d'un plus grand nombre de citoyennes et de citoyens. Certes, si l'éventail des choix politiques est extrêmement élevé, on peut courir le risque d'une instabilité gouvernementale ou d'une « tyrannie de la minorité », mais on peut assez facilement pallier ces risques en préconisant un seuil minimal de voix (par exemple, 5%, comme c'est le cas actuellement en Allemagne) pour bénéficier d'une représentation parlementaire et en favorisant la conclusion d'alliances électorales dans lesquelles chacune des composantes garde sa coloration distincte tout en s'engageant publiquement avec d'autres forces à constituer une majorité

gouvernementale (encore une fois, on peut citer le cas de l'Allemagne où le SPD et les Verts, d'une part, la CSU-CDU et le FDP, d'autre part, avaient annoncé leur intention de former une coalition gouvernementale pour la législature à venir). On peut même soutenir qu'un intérêt soutenu des citoyennes et citoyens pour la chose publique est un meilleur gage de santé démocratique qu'une majorité gouvernementale stable.

Le mode de scrutin proportionnel, parce qu'il constitue un scrutin de liste, permet, de plus, de mettre en place des mesures permettant d'assurer l'égalité entre les sexes dans la représentation politique. Avec le mode de scrutin actuel, il y a, au Québec, autant de fois 125 décisions de candidatures qu'il y a de partis politiques qui présentent des candidates et candidats dans chacun des comtés, en plus des petites formations et des personnalités qui décident de se présenter sans affiliation partisane. Cela rend très difficile de parvenir à l'égalité entre les sexes dans les candidatures. Qui plus est, l'élection se joue 125 fois et, si le nombre de femmes peut sembler, à l'heure actuelle, important au Québec, il ne faudrait pas oublier que bon nombre d'entre elles sont devenues députées à la faveur d'élections complémentaires (les « partielles ») et non lors du scrutin général.

Un scrutin de liste réduit le facteur d'incertitude et permet au premier coup d'œil aux électeurs et électrices de constater l'attention que porte tel ou tel parti à la traduction du principe d'égalité entre les sexes dans la représentation politique. De plus, il pourrait permettre l'adoption de mesures visant à faire valider la liste d'un parti par le Directeur général des élections uniquement si cette liste permet une égale représentation des hommes et des femmes, selon des critères qui seraient les mêmes pour l'ensemble des partis désirant présenter une liste de parti.

Dans l'optique de l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel, il serait cependant important de prévoir des mécanismes de limitations du nombre de mandat que l'on peut briguer. Ainsi, il serait intéressant de limiter le nombre de fois que l'on peut occuper une fonction parlementaire à trois mandats, ceci afin de favoriser le renouvellement du personnel politique.

2. La nécessité de mesures d'action positive

Il serait toutefois naïf de penser qu'une réforme du mode de scrutin puisse à elle seule corriger les inégalités d'une démocratie représentative dont l'un des

piliers a été l'exclusion des femmes (mentionnons que, malheureusement, les femmes n'ont pas le monopole de l'exclusion puisque les Autochtones ont longtemps été exclu-e-s de la démocratie représentative au Canada et au Québec). Si l'on veut réduire les inégalités, il est donc utile de profiter du débat actuel pour envisager, en complément de la réforme du mode de scrutin, diverses mesures d'action positive permettant d'augmenter le nombre de candidatures féminines et, je l'espère, d'élues.

Une première mesure pourrait être la création d'un fonds public de soutien aux candidatures féminines. Puisque l'écart de revenus entre hommes et femmes reste encore très important et que l'argent a un rôle à jour dans les campagnes électorales, on pourrait envisager la création d'un fonds public qui permettrait de compenser en partie le handicap des femmes dans ce domaine. Un tel fonds public pourrait également servir à couvrir une partie des frais liés au fait que les responsabilités familiales des femmes et des hommes sont loin d'être équivalentes et que les coûts indirects (soins aux personnes dépendantes, aide ménagère et domestique) liés à une campagne électorale ne sont pas les mêmes actuellement pour les femmes et pour les hommes.

Une deuxième mesure pourrait concerner le financement des services de recherche des partis qui sont représentés à l'Assemblée nationale. Ce financement pourrait être ajusté à la place des femmes dans la députation des divers partis. Ainsi, on pourrait envisager soit une majoration des budgets de recherche des partis qui respectent le principe de l'égalité entre les sexes dans leur députation, soit une diminution proportionnelle au non-respect de ce principe d'égalité.

Une troisième mesure pourrait être des programmes de formation civique qui prennent en compte cette dimension de l'égalité entre les sexes auprès des élèves du secondaire et du collégial. Cette mesure pourrait s'inspirer des diverses initiatives qui ont vu le jour dans le cadre du programme « À égalité pour décider » mis en place par le Secrétariat à la condition féminine. Elle pourrait être complétée par des formations adaptées dans les organismes communautaires, syndicaux et les diverses associations afin de susciter des vocations politiques, principalement — mais non exclusivement — chez les jeunes femmes.

Recommandations

En conclusion, je voudrais reprendre la liste des recommandations que je soumetts à l'attention de la Commission.

1. Réformer le mode de scrutin actuel pour que la totalité — ou, à défaut, une majorité — des sièges de l'Assemblée nationale relèvent du scrutin proportionnel.
2. Modifier la loi électorale actuelle pour confier à la Direction générale des élections un pouvoir de validation des listes de candidatures soumises par les partis politiques qui tiennent compte d'un impératif d'égalité entre les sexes.
3. Limiter à trois le nombre de mandats effectués à un poste électif.
4. Constituer un fonds public de soutien aux candidatures féminines.
5. Récompenser ou pénaliser les partis politiques, via les fonds publics qui sont alloués pour leur service de recherche, en fonction de la proportion de femmes dans leur députation.
6. Développer un volet « égalité des femmes et des hommes » dans les cours de formation civique.
7. Mettre en place une campagne de publicité à l'égard du grand public, sous la responsabilité de la Direction générale des élections, sur le thème de l'égalité des hommes et des femmes dans la représentation politique.

Diane Lamoureux

Novembre 2002.