

Montréal, le 21 novembre 2002

Commission des Institutions de l'Assemblée nationale
Me Louis Breault, secrétaire
Édifice Pamphile-Le May
1035 rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec
G1A 1A3

Monsieur Breault,

Vous trouverez ci-joint mon mémoire à la Commission des Institutions.


Lorraine Guay

Opinion à la Commission des Institutions de l'Assemblée nationale

LA DÉMOCRATIE EN PLUS ET EN MIEUX !

Une initiative heureuse D'entrée de jeu, je voudrais saluer l'initiative de la Commission des Institutions qui a su écouter les demandes du Mouvement pour une Démocratie Nouvelle (MDN) et, à travers cette Coalition, celles de citoyens et citoyennes, de plus en plus nombreux, qui souhaitent une réforme urgente et en profondeur de plusieurs de leurs institutions politiques – en particulier et en priorité celle du mode de scrutin.

Ce faisant, la Commission renoue avec des interrogations semblables qui se sont manifestées à d'autres moments de notre histoire au cours des trente dernières années : en 1979 avec la publication du Livre vert du ministre Burns, puis dans les années 83-84 où la Commission de la représentation électorale d'alors et suite à une consultation publique en était arrivée à la conclusion que le Québec devait changer son mode de scrutin et adopter une formule appelée « proportionnelle territoriale »... pour ne mentionner que ces deux exemples.

Ce n'est donc pas la première fois que la question est posée. Je souhaite que cette fois-ci soit enfin la dernière et que le prochain gouvernement puisse compter sur une Assemblée nationale unanime en faveur de la modification du mode de scrutin.

Une démarche démocratique tronquée Il y a là bien sûr une démarche démocratique. Mais le rythme olympique qui impose à cette consultation une allure de « sprint » (quelques semaines à peine pour présenter des mémoires) agit contre la démocratie. Le débat sur une question aussi importante aurait nécessité un plus grand travail de sensibilisation et d'information auprès de la population, une sensibilité plus grande aux contraintes qui empêchent souvent nombre de groupes et d'individus de participer aux délibérations des commissions parlementaires, enfin des moyens pour faciliter et stimuler l'exercice d'une citoyenneté active faite du droit de s'exprimer et de la responsabilité de contribuer à l'élaboration de décisions politiques en vue du bien commun. Une exigence de plus grande démocratie dans le processus de consultation... pour la prochaine fois !

Un des éléments...mais prioritaire ! Le mode de scrutin constitue un des éléments de notre démocratie : ce n'est pas le seul ! Le Secrétariat à la Réforme des institutions démocratiques et le Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques ont ouvert un vaste chantier permettant aux citoyens et citoyennes de jeter un regard critique sur l'ensemble des institutions politiques et de faire les recommandations jugées nécessaires. Cette démarche, même faite dans la précipitation, demeure exemplaire. Elle doit se poursuivre compte-tenu du nombre, de la diversité et de l'ampleur des enjeux et des mesures mises en débat.

Mais il en est une qui doit recueillir toute l'attention immédiate des parlementaires et des partis politiques : la réforme du mode de scrutin. En introduisant plus de démocratie, de légitimité et de respect de la volonté populaire à l'Assemblée nationale, cette réforme servira de locomotive au train de réformes à venir. D'aucune façon, nous ne pouvons nous permettre de « noyer le poisson » sous une avalanche de réformes, toutes légitimes certes, mais dont on ne peut raisonnablement espérer un règlement rapide sous peine d'utiliser le « forcing », une méthode inconciliable avec une approche démocratique.

Une réforme pertinente et urgente Il existe de très nombreuses recherches et analyses qui ont scruté dans les détails les avantages et les inconvénients de notre mode de scrutin actuel. Je veux ajouter ma voix à celles, fort nombreuses, qui affirment que les inconvénients dépassent largement les avantages et que le Québec doit procéder immédiatement à une réforme en profondeur du mode de scrutin.

Puisque le fait de voter permet de choisir les éluEs qui nous représenteront, citoyens et citoyennes, et qui formeront le gouvernement pour un temps donné, leur légitimité repose en très grande partie sur le caractère démocratique du mode de scrutin. Je voudrais insister sur le « déficit démocratique » structurel que le scrutin majoritaire uninominal à un tour introduit dans nos institutions politiques :

- **Violation de la volonté populaire.** L'électorat ne voit pas son vote se traduire fidèlement en sièges à l'Assemblée nationale. Bien plus ce mode de scrutin en arrive à déformer cette volonté populaire au point où le parti ayant recueilli le moins de votes peut former le gouvernement et celui qui en a recueilli le plus... forme l'Opposition ! C'est arrivé à trois fois dans notre histoire. On ne peut décemment considérer que cette distorsion fait partie du « modèle québécois » !!! De plus, les gouvernements portés au pouvoir y arrivent souvent en n'obtenant pas la majorité absolue des votes ce qui entache leur légitimité.
- **Violation du principe de souveraineté populaire** Cette situation constitue une entrave au principe de la souveraineté populaire sur lequel reposent toutes les démocraties modernes (du moins celles du monde occidental) et qui stipule que le pouvoir de la représentation politique repose dans les mains –les votes- du peuple souverain.
- **Violation du principe de l'égalité des votes** Il a fallu longtemps aux sociétés pour en arriver au fameux « un homme=un vote » et encore plus longtemps pour « une femme=un vote ». Or notre mode de scrutin fait en sorte que le vote de chacunE ne pèse pas également d'où que certainEs sont plus égaux que d'autres. Cette situation contredit le principe de l'égalité des votes en démocratie.

- **Dévalorisation de l'exercice du droit de vote** Les élections au Québec se soldent toujours par un nombre considérable de citoyens et citoyennes qui ont « perdu » leur vote ou qui ont voté « stratégique » ou qui ont voté « par devoir » dans des châteaux-forts déjà acquis à des partis politiques sans aucun espoir que leur vote compte vraiment. Sans être le seul facteur qui explique la baisse généralisée de participation des citoyens et citoyennes aux élections (cynisme, perte de confiance dans les éluEs, etc.) le mode de scrutin actuel y contribue largement.
- **Limitation de l'expression de la diversité et du pluralisme de la société québécoise.** Notre société est plurielle, différenciée, pluraliste; elle est aussi traversée par une grande diversité de courants d'opinion sur la conception du bien commun, sur les paramètres du vivre ensemble « égaux et différentEs », sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Le mode de scrutin actuel en favorisant presque exclusivement le bipartisme, où deux partis monopolisent à eux seuls les enjeux et les propositions, bloque l'expression politique de cette diversité. Il empêche l'émergence de partis politiques qualifiés de « petits » mais dont le mérite souvent est de permettre l'expression politique de « grandes » idées différentes soutenues par nombre d'électeurs et d'électrices (on pense au rôle joué par les Verts en Europe par exemple). Le débat et la délibération politiques s'en trouvent appauvris
- **Contraintes accrues à la représentation politique des femmes** Outre le mode de scrutin, de nombreuses raisons peuvent expliquer le rachitisme de la représentation des femmes en politique plus de 50 ans après l'obtention du droit de vote. Ces raisons sont liées aux conditions, à la place et au rôle attribués aux femmes dans notre société (plus grande pauvreté, responsabilités des enfants et des tâches domestiques, etc.) . De plus il serait faux d'affirmer que le mode de scrutin actuel empêche les femmes d'accéder à l'Assemblée nationale mais il contribue grandement à en rendre l'accès plus difficile. La décision –quoique fortement influencée par les partis - revient en fait à 125 assemblées de comtés qui choisissent chacune une candidature : difficile dans de telles conditions de viser la parité de représentation politique pour les femmes en « imposant » à un nombre déterminé de comtés l'obligation de présenter des candidatures féminines.

Mettre en place un mode de scrutin proportionnel

Un mode de scrutin proportionnel permettrait de prendre le contre-pied de ces « inconvénients » et d'introduire plus de démocratie et plus de légitimité dans notre système de représentation politique. Le scrutin proportionnel (tous modèles confondus) permet :

- De respecter le plus fidèlement possible la volonté populaire en traduisant directement le pourcentage de votes en pourcentage équivalent de sièges à l'Assemblée nationale ce qui contribue à redonner un poids de légitimité aux éluEs.
- De respecter l'égalité du vote au sein de l'électorat : chaque vote a le même poids; chaque vote compte également; aucun vote n'est perdu ce qui contribue à revaloriser

l'exercice du droit de vote et, combiné à d'autres mesures d'éducation populaire, à augmenter la participation aux élections.

- De respecter le pluralisme de la société en favorisant l'émergence de plusieurs partis porteurs d'idées différentes ce qui stimule les débats politiques au sein de la population.

- De viser la parité de représentation politique entre les femmes et les hommes puisque le scrutin proportionnel est un scrutin de liste permettant l'introduction de mesures d'action positive (par exemple l'obligation de présenter un nombre égale de candidatures de femmes et d'hommes sur les listes électorales) nécessaires pour atteindre la parité

L'obligation d'obtenir au moins 5% des votes permettrait d'éviter une multiplication abusive de partis politiques.

Mon premier choix : le vote unique transférable

Ma préférence en terme de scrutin proportionnel va au système appelé « vote unique transférable » où les électeurs et électrices :

- votent sur la base de circonscriptions électorales plurinominales (plusieurs candidatEs à élire dans chaque circonscription);
- choisissent entre tous les candidatEs de plusieurs partis en indiquant leur ordre de préférence. Les candidatEs éluEs doivent obtenir la majorité absolue des votes soit directement soit en comptabilisant les 2^e ou 3^e choix des électeurs et électrices

Ce système donne aux électeurs et électrices le maximum d'autonomie dans le choix des candidatEs et rend possible des candidatures indépendantes.

Divers scénarios possibles

1 Idéalement, il ne devrait y avoir qu'une seule circonscription à la grandeur du Québec où l'ensemble de la députation est choisie par l'ensemble de l'électorat.

2 Si cette éventualité risque d'être perçue comme trop en rupture avec la « tradition » des circonscriptions, ou pour éviter des listes trop longues de candidatEs, on pourrait penser à un nombre réduit de circonscriptions , soit trente (30) , comportant chacune un nombre égal d'électeurs/trices

3 Chaque circonscription pourrait élire cinq (5) députés pour un nombre total de cent cinquante (150) députés

Ces circonscriptions n'ont qu'une seule fonction : élire les députés. On ne parle pas ici de lieu d'appartenance ni de liens avec les éluEs.

Respecter la dynamique régionale...ailleurs qu'à l'Assemblée nationale

La notion d'appartenance à une circonscription électorale, sensée maintenir un lien étroit entre l'électorat et la députation de chaque comté relève d'un autre âge. Les circonscriptions sont des découpages territoriaux artificiels qui n'existent ni dans la vie réelle des citoyens et citoyennes ni dans l'imaginaire et le symbolisme de l'appartenance. Là où elles doivent exister, leur seul rôle ne devrait consister qu'à élire les députés.

Que les Québécois et les Québécoises aient besoin de s'identifier à un coin de pays précis – en général le quartier, la ville, le village, la région - nul n'en doute et tous et toutes le favorisent ! Mais la notion d'appartenance, d'ancrage dans un milieu donné avec ses aspects historiques, ses particularités culturelles, ses ressources propres, etc. relève, à mon avis, d'un autre ordre, d'un autre lieu que celui de la circonscription et de l'Assemblée nationale.

Les municipalités et les arrondissements (dans les grandes villes), les villages ou les MRC jouent ici un rôle de premier plan car c'est à ce niveau d'abord que la vie quotidienne s'organise. L'appartenance, c'est d'abord là qu'elle doit s'enraciner et non pas dans une circonscription électorale aux contours artificiels, abstraits.

De même le fort taux d'attachement et de sentiment d'appartenance aux régions qu'un sondage CROP vient tout juste de (re)mettre en évidence¹, s'il comporte toute sa pertinence et sa légitimité ne devrait pas s'exprimer à l'Assemblée nationale. Les dynamiques régionales, les besoins spécifiques des régions en matière de développement socio-économique, etc. doivent bien sûr être débattus mais dans une autre Chambre et/ou par des gouvernements régionaux aux pouvoirs bien définis.

L'Assemblée nationale est le lieu de délibération et de législation pour l'ensemble du Québec. Elle ne devrait pas être le théâtre des intérêts particuliers des régions mais celui de l'élaboration des grandes politiques publiques, de l'arbitrage autour de la fiscalité, des relations avec le Canada et le monde, etc. Chaque député représente tout le Québec et tout le Québec doit être représenté par chaque député.

L'imputabilité plutôt que les liens étroits...

Ce dont nous avons besoin c'est davantage d'imputabilité de la part des éluEs que de « liens étroits » (forme de psychologisme qui n'a pas sa place en politique) avec – pour caricaturer un peu- des « pères » ou des « mères » chargés de régler nos problèmes personnels, de fréquenter les salons mortuaires et de participer aux repas-bénéfices des associations de toutes sortes... Des « liens étroits » peuvent même rendre un très mauvais service à l'imputabilité...on exige moins d'un député qu'on connaît « personnellement » et qu'on rencontre au café du coin !!!

¹ La Presse, 12 novembre 2002 *Fort taux d'attachement aux régions* p A 13

Il faudra inventer des lieux de délibération, de rencontre permanents, publics et publicisés entre députés et électeurs/trices, des lieux de prise de parole des citoyens et citoyennes avec des formes de reddition de comptes des éluEs envers la population; des formes de circulation constante de l'information sur les enjeux en cours dans les débats dans un langage accessible et compréhensible; des formes diversifiées de consultation populaire menée par les éluEs

La limitation à deux mandats électoraux permettrait également de renforcer l'obligation d'imputabilité, le député sachant qu'il n'a que 8 ans pour réaliser le programme ou les objectifs annoncés.

Des mesures d'action positive pour atteindre la parité de représentation politique entre les femmes et les hommes

Il serait important que la Commission des Institutions indique dans son rapport qu'aucun mode de scrutin –même proportionnel- ne peut garantir l'atteinte de la parité hommes-femmes à l'Assemblée nationale, que la situation ne va pas évoluer d'elle-même dans le sens de la parité et qu'il convient de mettre en place les mesures d'action positive proposées par le Collectif Féminisme et Démocratie :

- 1) Le prochain mode de scrutin devra inclure des mesures ciblées et concrètes d'action positive permettant aux femmes d'atteindre l'égalité dans la représentation au sein des listes de partis, par exemple :
 - a) des listes de candidatures comptant au moins 50 % de candidatures féminines;
 - b) des listes en alternance parfaite : une femme/un homme;
 - c) une position « réservée-privilegiée » en tête de la liste (ex. qu'on retrouve au moins 10 candidatures féminines parmi les 20 premiers rangs ou que les candidates soient prioritairement dans le premier tiers de la liste du parti etc.);
 - d) des listes en alternance sexuée par blocs de candidatures (5 femmes, 5 hommes, 5 femmes etc.);
 - e) des amendes ou pénalités dans le financement public des partis politiques qui ne présentent pas de listes égalitaires du point de vue du sexe.
- 2) Que les candidates puissent obtenir une formation spécifique tant de la part des partis politiques que du Ministère de l'éducation
- 3) Que les partis politiques mettent sur pied des comités de soutien et de recrutement ainsi que tout ce qui sera pertinent pour susciter les candidatures féminines.
- 4) Qu'une importante campagne d'éducation populaire soit réalisée afin d'accompagner la population tout au long de la mise en place d'une réforme du mode de scrutin. Cette campagne devra convier la population à des changements profonds dans les mentalités. Elle devra également faire en sorte que les femmes soient sensibilisées aux nouvelles avenues qui s'offriraient à elles.

- 5) Que les candidates puissent avoir accès à du financement adéquat pour leurs campagnes électorales et soient appuyées dans leurs démarches., et ce qu'elles se présentent à l'intérieur des partis politiques ou à titre d'indépendantes.
- 6) Que des mesures et du financement soit mis en place pour faciliter la conciliation politique-famille, comme le remboursement des coûts de garde.

Mon deuxième choix : le modèle de scrutin proposé par le Collectif Féminisme et Démocratie

Advenant que le mode de scrutin proportionnel « vote unique transférable » ne recueille pas un appui majoritaire et que soit préféré de privilégier la représentation des régions à l'Assemblée nationale, alors mon deuxième choix est le modèle proposé par le Collectif Féminisme et Démocratie à savoir :

Que le prochain mode de scrutin s'inspire du modèle basé sur une combinaison de deux types de sièges : une majorité de sièges (74) attribués proportionnellement selon un scrutin de liste au niveau national ainsi que de sièges indépendants (51) attribués au niveau des 17 régions administratives, soit 3 sièges par région.


Lorraine Guay