

FORUMS CITOYENS
CHAQUE VOIX COMPTE
RAPPORT ET RECOMMANDATIONS



RAPPORT ET RECOMMANDATIONS

FORUMS CITOYENS *CHAQUE VOIX COMPTE*

Mars 2018

Mireille Tremblay

Co-présidente des Forums citoyens
Chaque voix compte

Présidente de l'Observatoire
québécois de la démocratie et
professeure associée au
Département de communication
sociale et publique de l'UQAM

Jean-Pierre Kingsley

Co-président des Forums citoyens
Chaque voix compte

Directeur général des élections du
Canada, 1990 à 2007

Réalisé avec l'appui du



TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| AVANT-PROPOS | 4 |
| REMERCIEMENTS | 6 |
| NOTRE DÉMARCHE | 7 |
| Q1 - RAISONS ET CONDITIONS DE L'ADOPTION D'UN MODÈLE À FINALITÉ PROPORTIONNELLE AU QUÉBEC | 11 |
| Q2 - RÉPARTITION DES SIÈGES ENTRE LES PARTIS SELON LA VOLONTÉ POPULAIRE ET LA RÉALITÉ DES RÉGIONS | 16 |
| Q3 - SEUIL DE REPRÉSENTATION | 22 |
| Q4 - MESURES À ADOPTER POUR FAVORISER L'ÉLECTION DE FEMMES ET D'AUTRES PERSONNES SOUS-REPRÉSENTÉES | 24 |
| CONCLUSION | 29 |
| RÉFÉRENCES | 31 |

AVANT-PROPOS

Le choix d'un système juste et équitable de représentation électorale implique bon nombre de compromis. Dans le courant de l'automne 2017 nous avons eu l'honneur et le plaisir de présider une tournée du Québec organisée par le Mouvement démocratie nouvelle, en collaboration avec cinq partis politiques, à la recherche d'un consensus pour l'amélioration de notre système électoral au Québec. Quels que soient les compromis obtenus, nous croyons qu'une réforme électorale s'appuyant sur un mode de scrutin proportionnel apporterait une nette amélioration, par rapport au système actuel uninominal à un tour.

Notre rapport s'inscrit en continuité avec les précédentes consultations et travaux parlementaires sur le thème de la réforme électorale au Québec. Notre objectif n'était pas de rediscuter encore une fois des fondements d'une telle réforme, nous sommes partis de la constatation qu'il existe déjà au Québec un large consensus en faveur d'un système électoral à finalité proportionnelle. C'est ce que proposait le Parti libéral du Québec dans le dernier grand projet de loi sur la question en 2005 et 2006. C'est aussi ce qu'a étudié en détail le Directeur général des élections du Québec dans son rapport de 2007. C'est ce que 70 % des répondants appuyaient dans un sondage CROP en 2015. C'est enfin ce qui a récemment fait l'objet d'une entente historique entre les principaux partis d'opposition au Québec en décembre 2016. À partir des principes qui font consensus dans la société québécoise, nous avons discuté avec des citoyennes et des citoyens pour les entendre concernant la recherche d'un consensus, qui au-delà des principes, propose les modalités d'un système proportionnel : une proposition adaptée au Québec qui conserve le meilleur du système en place tout en offrant une amélioration tangible à la culture politique.

Nous avons donc effectué une tournée de six villes québécoises à l'automne dernier afin de discuter de l'implantation d'un mode de scrutin proportionnel au Québec. Adoptant le modèle d'une consultation publique, les forums nous ont permis de rencontrer 250 citoyennes et citoyens. Une volonté claire et forte de mettre en place un nouveau mode de scrutin, plus particulièrement un **mode de scrutin proportionnel mixte compensatoire** avec **compensation nationale** et **distribution régionale**, s'est dégagée de l'ensemble des délibérations. Selon le mode de scrutin issu des consultations et que nous suggérons, chaque électrice ou électeur disposerait de deux votes : un premier vote servant à élire une députée ou un député par circonscription puis un second vote servant à choisir un parti. Ce sont les résultats de ce deuxième vote qui détermineraient les proportions de sièges revenant à chacun des partis à l'Assemblée nationale. Il y aurait par exemple 75 sièges alloués à partir du premier vote et une cinquantaine de sièges alloués avec le second vote. Ces sièges, dits de compensation, seraient attribués à des candidates et des candidats

provenant de listes propres à chacune des régions, pour ainsi assurer le lien entre les électrices, les électeurs et leurs représentants partout sur le territoire québécois.

Les forums citoyens ont permis d'évaluer et d'envisager diverses options en ce qui concerne les différentes caractéristiques qu'aurait un mode de scrutin proportionnel dans le contexte québécois. Outre la répartition et le nombre de sièges alloués aux partis, il a notamment été question du seuil de représentation et de mesures à adopter pour favoriser l'élection de femmes et d'autres groupes sous-représentés.

Ce rapport présente la démarche entreprise, les principaux enjeux dont il a été question ainsi que les résultats des délibérations citoyennes. Les recommandations que nous formulons, bien sûr sont issues des propos et suggestions entendues lors des forums citoyens. Nous avons également tenu compte du contexte actuel et des multiples avis publiés par diverses institutions québécoises qui se sont penchées sur la question au cours des dernières années, et surtout l'avis du Directeur général des élections du Québec, publié en 2007.

Nous espérons que ce rapport permettra non seulement de faire progresser le débat public sur cet enjeu majeur de la démocratie québécoise, mais surtout d'atteindre enfin le but que nous nous sommes fixés collectivement, soit l'instauration d'un mode de scrutin de type proportionnel.



Jean-Pierre Kingsley



Mireille Tremblay

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier le Mouvement démocratie nouvelle (MDN) pour la coordination, la préparation des capsules vidéo informatives et l'animation des forums. Merci particulièrement à Jean-Sébastien Dufresne, Thierry Gervais et France Seguin pour leur travail à la coordination et au secrétariat de la tournée, à Marie-Claude Bertrand et Anne-Marie Bouchard pour leur appui à la logistique et aux communications, et à Pierre-Olivier Legault Tremblay et Marianne Audette-Chapdelaine pour leur soutien à la rédaction. Le dynamisme de l'équipe du MDN, qui depuis plusieurs années documente, informe et éduque la population et les décideurs sur l'enjeu de la réforme du mode de scrutin aura assurément élevé le niveau des discussions et des échanges que nous avons eus, leur conférant toute l'objectivité requise pour un tel débat en sous-pesant les avantages et inconvénients des diverses options présentées.

Nous remercions les partis politiques et leurs représentantes et représentants qui ont pris part aux rencontres préparatoires et aux divers forums à travers le Québec : Sylvain Pagé, Alain Lupien, Simon Jolin-Barrette, Mario Asselin, Richard Campeau, Manon Massé, Amir Khadir, Nika Deslauriers, Eid Harb, Sol Zanetti, Viviane Martinova-Croteau et Alex Tyrrell.

Nous remercions les établissements qui ont accueilli la tournée dans les six villes visitées : Bibliothèque et Archives nationales du Québec, l'Université Laval, l'Université du Québec en Outaouais et les Cégeps de Chicoutimi, de Rimouski et de Trois-Rivières.

Nous remercions aussi certains experts qui ont été consultés sur la formulation des recommandations, incluant l'ancien Directeur général des élections du Québec, Marcel Blanchet, et le professeur Henri Milner.

Enfin, nous sommes reconnaissants envers toutes les personnes qui se sont exprimées lors des forums et qui ont ainsi contribué activement à la discussion nationale sur l'avenir de notre démocratie.

NOTRE DÉMARCHE

Contexte

Le mode de scrutin uninominal à un tour, présentement en usage au Québec, est remis en question depuis au moins 1902. Ce système, calqué sur celui employé en Angleterre, n'a jamais été validé par la population. Plusieurs dénoncent les distorsions qu'on observe entre les proportions de votes obtenues par chacun des partis et les proportions de sièges qui leur reviennent. Ce système qui devrait permettre l'élection de personnes représentant le peuple génère des résultats qui ne sont pas justement représentatifs. De multiples consultations publiques et sondages ont affirmé et réaffirmé, au cours des dernières décennies, l'appui des Québécoises et des Québécois à une réforme visant à constituer une Assemblée nationale reflétant plus justement l'appui populaire de chacun des partis.

L'expérience nous aura démontré qu'un tel enjeu ne peut être laissé uniquement aux mains des partis politiques. La société civile, tant les organisations que les citoyennes et les citoyens, doit s'approprier ce débat et faire valoir sa volonté de changement. Néanmoins, la collaboration étroite des partis politiques est essentielle puisque ce sont les élues et les élus qui adopteront le projet de loi modifiant nos règles électorales.

Au printemps 2016, le Mouvement démocratie nouvelle (MDN), un organisme citoyen non partisan qui mène des activités d'éducation populaire et de plaidoyer en faveur d'une réforme du mode de scrutin depuis 1999, a organisé et tenu une série de trois rencontres transpartisanes impliquant des représentantes et des représentants des principaux partis politiques (ayant obtenu au moins 0,5 % des votes aux dernières élections), ainsi que des principales organisations de la société civile. Ces rencontres impliquaient des experts invités qui se sont exprimés sur diverses considérations relatives au choix d'une alternative préférable à notre mode de scrutin actuel. L'objectif de ces rencontres était de sensibiliser les acteurs politiques et ceux de la société civile à cet enjeu, ainsi qu'à rechercher un consensus concernant l'urgence et la nature d'une réforme électorale.

Faisant suite à ces rencontres, cinq partis (Parti québécois, Coalition Avenir Québec, Québec solidaire, Option nationale et le Parti vert du Québec) ont annoncé publiquement, le 7 décembre 2016, leur entente sur la nécessité de réformer notre mode de scrutin, ainsi que sur l'option d'un modèle proportionnel mixte compensatoire régional. Un avant-projet de loi déposé par le gouvernement du Parti libéral du Québec en 2004 allait également dans ce sens. L'entente prévoyait notamment que l'alternative qui serait proposée au mode de scrutin actuel devrait respecter certains principes :

- Refléter le plus possible le vote populaire.
- Assurer un lien significatif entre les électeurs-trices et les élu-e-s.

-
- Viser le respect du poids politique des régions.
 - Favoriser la stabilité du gouvernement par des mesures encadrant les motions de censure.
 - Offrir un système accessible dans son exercice et sa compréhension.
 - Contribuer à une meilleure représentation des femmes, des jeunes, des Autochtones et des communautés ethnoculturelles.

Aussi, il était convenu que les discussions portant sur le modèle à retenir devaient se baser sur les consultations publiques qui ont déjà été menées au Québec et s'appuyer sur l'avis du Directeur général des élections du Québec de 2007 sur les modalités d'un mode de scrutin proportionnel mixte compensatoire pour le Québec. Par la suite, des rencontres d'un comité technique composé de représentantes et de représentants des divers partis ont été organisées afin de rédiger une proposition commune. Il est apparu que des choix devaient être faits au préalable, relativement à certaines modalités litigieuses. Il a donc été convenu de procéder à une consultation citoyenne sur certaines questions à résoudre.

Au cours de l'automne 2017, le MDN et ses partenaires ont tenu des forums citoyens dans plusieurs régions du Québec afin d'éclairer la recherche du consensus des partenaires de la coalition d'une véritable portée historique, formée en décembre 2016.

Objectifs

Notre initiative d'organiser des forums citoyens sous le thème *Chaque voix compte* visait deux objectifs. D'abord, nous voulions consulter le public et échanger directement avec des citoyennes et citoyens d'horizons divers en ce qui a trait aux modalités et aux compromis liés à l'implantation d'un mode de scrutin proportionnel mixte compensatoire au Québec. Pour ce faire, nous avons opté pour une tournée itinérante dans plusieurs villes québécoises qui nous a permis de recueillir des avis de citoyennes et de citoyens vivant des réalités régionales variées. De plus, nous avons pour but d'informer et de sensibiliser la population aux enjeux et aux répercussions d'une représentation proportionnelle. Nous avons donc développé des outils d'information, dont des capsules vidéo, et mobilisé des personnes expertes qui ont accompagné la tournée et contribué aux délibérations.

Déroulement des forums

Lors des forums que nous avons présidés, tous les partis signataires de l'entente de décembre 2016 étaient représentés par une ou un commissaire. Chaque commissaire faisait une brève allocution présentant les raisons de sa présence et l'engagement de son

parti envers la réforme du mode de scrutin. Tous les partis ont à cette occasion réitéré leur ferme engagement envers le modèle de représentation proportionnelle mentionné dans l'entente transpartisane de décembre 2016, ainsi que leur intention de promouvoir son instauration lors de la prochaine législature. L'essentiel des propos tenus lors des allocutions des commissaires, ainsi qu'un compte-rendu de chacun des forums, sont disponibles pour consultation auprès du MDN. Au total, 250 citoyennes et citoyens ont participé à ces forums dans les six régions visitées, tel qu'indiqué au Tableau 1.

Tableau 1. - Lieu, date et nombre de participants des forums

| Forum | Lieu | Date | Participants |
|----------------|---|-------------------------------|---------------------|
| Montréal | Bibliothèque et Archives nationales du Québec | 21 octobre 2017 | 79 |
| Saguenay | Cégep de Chicoutimi | 1 ^{er} novembre 2017 | 29 |
| Gatineau | Université du Québec en Outaouais | 4 novembre 2017 | 28 |
| Rimouski | Cégep de Rimouski | 8 novembre 2017 | 25 |
| Trois-Rivières | Cégep de Trois-Rivières | 22 novembre 2017 | 25 |
| Québec | Université Laval | 29 novembre 2017 | 64 |

Chaque forum s'est déroulé en deux parties : soit, dans un premier temps une introduction et des présentations, suivies de la partie principale consacrée aux délibérations et aux échanges en assemblée citoyenne. Durant la phase d'introduction, les objectifs des forums citoyens étaient d'abord énoncés. Jean-Sébastien Dufresne, alors président du MDN, présentait aussi le contexte et les enjeux de la réforme électorale. Ensuite, les commissaires représentant les partis politiques, signataires de l'entente transpartisane de 2016, exposaient brièvement leur engagement et celui de leur parti relativement à la réforme électorale.

Dans la seconde phase de la rencontre, la discussion avec l'assemblée était orchestrée autour de quatre questions principales. Précédant les discussions concernant chacune de ces questions, une courte vidéo était projetée expliquant les thèmes dont les participantes et les participants discuteraient par la suite en atelier.

Les vidéos traitaient des points suivants :

- Comparaison entre le fonctionnement du système actuel et celui d'un système à finalité proportionnelle.
 - Distinction entre les votes de circonscription et les votes compensatoires, basée sur le nombre de circonscriptions (125) du système actuel.
- Comparaison entre deux méthodes de compensation et de répartition des votes compensatoires (proportion des sièges) entre les partis, c'est-à-dire sur la base de la proportion du vote soit à l'échelle nationale ou régionale.

- Présentation des enjeux liés à la détermination du seuil de proportion du vote à obtenir pour avoir droit à des sièges de représentation.
- Présentation des enjeux liés aux mesures à adopter (incitatives ou coercitives) pour assurer une meilleure représentation des femmes et des groupes sous-représentés.
 - Comparaison des enjeux liés aux listes ouvertes ou fermées des candidates et candidats de compensation.

Les quatre grandes questions ouvertes en groupes de discussion, puis en plénière, étaient les suivantes :

Question 1

Souhaitez-vous adopter un modèle à finalité proportionnelle pour le Québec ? Pourquoi et à quelles conditions ?

Question 2

Comment répartir les sièges entre les partis afin de refléter le mieux possible la volonté populaire et la réalité des diverses régions ?

Question 3

À partir de quelle proportion du vote obtenu (seuil) un parti devrait-il accéder à des sièges de représentation ?

Question 4

Quelles mesures (incitatives ou coercitives) devrions-nous adopter pour favoriser l'élection de femmes et d'autres personnes sous-représentées ?

Analyse et élaboration des recommandations

Les quatre prochaines sections du rapport correspondent aux quatre grandes questions qui ont été discutées lors des forums. Pour chaque question, nous rappellerons d'abord l'enjeu principal, nous synthétiserons ensuite le résultat des discussions, et enfin nous rappellerons certaines des recommandations déjà émises par la Commission spéciale sur la Loi électorale (CSLE) et par le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) avant de formuler nos propres recommandations.

Cet exercice nous a permis de constater les progrès accomplis vers l'atteinte d'un consensus autour des enjeux démocratiques au Québec et des solutions souhaitées par les citoyennes et les citoyens. Les participantes et les participants aux forums *Chaque voix compte* ont ajouté leurs voix et contribué à faire progresser ce débat historique sur la question électorale au Québec. Nous avons pu formuler des recommandations qui nous semblent pertinentes dans le contexte actuel, reposant sur des données valides et des analyses fiables.

Q1 – RAISONS ET CONDITIONS DE L'ADOPTION D'UN MODÈLE À FINALITÉ PROPORTIONNELLE AU QUÉBEC

L'enjeu : une question de représentativité et de gouvernance

Selon **le système électoral en vigueur** au Québec, chaque circonscription est représentée à l'Assemblée nationale par la candidate ou le candidat y ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Un parti a le même nombre de sièges à cette assemblée que le nombre total de candidates et de candidats élus dans toutes les circonscriptions. Ce système génère une représentation inéquitable des partis. Le parti qui remporte le plus de circonscriptions gagne l'élection même lorsqu'il n'a pas une majorité absolue (cinquante pourcents plus un) des voix de l'ensemble des électrices et électeurs québécois. Ainsi, on a parfois au pouvoir un gouvernement majoritaire, dont le parti a obtenu la majorité des sièges, alors qu'il n'a pas obtenu l'appui de la majorité des électrices et électeurs. Ce système a également pour effet que plusieurs des votes n'ont aucune influence sur la composition finale de l'assemblée : c'est le cas de tous les votes pour les candidates et les candidats non élus, ainsi que de tous les votes reçus en trop par la candidate ou le candidat élu (ceux dont elles ou ils auraient pu se passer et tout de même l'emporter). Bref, ce système engendre des distorsions entre les proportions de votes obtenus par les partis et les proportions de sièges qu'ils ont gagnés.

Un système dont la finalité est proportionnelle est la **principale alternative**, utilisée dans 85 % des pays industrialisés. Dans ce type de système, un parti obtient un nombre de sièges qui correspond le plus possible au pourcentage des votes obtenus, de façon à refléter la volonté de la population. Il est possible qu'un tel système engendre plus souvent un gouvernement minoritaire ou de coalition, puisque la population accorde rarement la majorité des voix à un même parti. Le parti au pouvoir doit alors composer avec les intérêts des partis d'opposition et ceux de leurs électrices et électeurs, ce qui restreint la possibilité d'appliquer intégralement une politique telle que promise par un seul parti. Certains y voient un risque d'instabilité de la gouvernance. Toutefois dans les faits, les élections sont moins fréquentes dans les pays ayant un système à finalité proportionnelle, notamment en raison d'une culture politique misant sur la collaboration et les négociations entre les partis et des mécanismes législatifs encadrant la possibilité de recours des partis à la motion de censure provoquant des élections hâtives.

Voilà pourquoi un mode de scrutin ne devrait pas être considéré simplement comme une méthode de calcul permettant l'attribution des sièges en fonction des votes à l'occasion d'une élection. Il s'agit surtout des conditions qui déterminent les mécanismes de

gouvernance et de prise de décision, les relations de pouvoirs, ainsi que la culture politique et démocratique, bien au-delà de la période électorale.

Résultats des discussions citoyennes

Les raisons d'adopter un système proportionnel

Les citoyennes et les citoyens que nous avons entendus lors des forums sont préoccupés par la distorsion du mode électoral actuel. Ils jugent que le système actuel ne leur permet pas de représenter équitablement leurs aspirations et de mettre en œuvre leurs idées. Ils constatent un cynisme à l'égard de nos institutions, attisé par les épisodes de corruption et par un désintérêt général envers la politique partisane. Cela se traduit notamment par un faible taux de participation aux élections, le recours aux votes stratégiques (« le vote stratégique ne reflète pas réellement ce que la population pense »), l'exclusion persistante d'idées et de groupes sous-représentés ou le sentiment de n'être représenté par aucun parti. Les participantes et les participants sentent que leur suffrage n'a que peu de poids sur les décisions qu'ils considèrent pourtant importantes pour l'intérêt public et l'avenir de la société, alors qu'« en démocratie, c'est important de remettre le citoyen au centre, comme acteur politique. »

Les citoyennes et les citoyens voient la réforme du mode de scrutin comme la principale solution pour pallier aux lacunes du système actuel. Elles et ils y voient un véritable potentiel de changement. Encore une fois, nous avons constaté que dans toutes les régions la volonté de changer le mode de scrutin actuel pour le mode de scrutin proportionnel suscite un large consensus. Réellement envisageable, déjà mis en œuvre dans des dizaines de pays, il est considéré comme un outil favorisant l'émergence d'une nouvelle culture politique, puisque le dialogue entre les partis « permettrait de faire des projets de loi qui seraient plus proches d'un consensus social. » Une personne résumait ainsi les conclusions de son groupe de discussion :

« Il y a beaucoup d'enseignement à faire parce que les gens ne comprennent pas trop le système actuel, donc si on change de système ça va être un peu compliqué, mais on est unanime, oui il faut changer vers un scrutin proportionnel, même si ça ne règle pas tous les problèmes. »

Un mode de scrutin de type proportionnel offre plusieurs avantages. Celui que nous avons entendu le plus souvent est qu'il en résulte une meilleure représentation de la diversité, puisqu'il permet l'élection de personnes et de partis qui représentent plus fidèlement les idées politiques exprimées par la population. En particulier, les gens qui habitent dans des

« château-forts », des circonscriptions où le résultat est souvent prévisible, ont hâte que tous leurs votes comptent. Qu'ils soient partisans du parti gagnant ou du parti perdant, ils aspirent à ce que leur participation ait un réel impact sur le résultat. Au cours de cette tournée, nous avons été témoins de l'impatience des citoyennes et citoyens à mettre en œuvre une solution concrète qui donnerait un réel poids à chacun des votes.

Type de représentation proportionnelle souhaité

Premièrement, les participantes et les participants accordent beaucoup d'importance à la capacité d'un modèle à fournir des proportions d'élues et d'élus par parti qui soient les plus fidèles possibles aux proportions des voix exprimées pour l'ensemble du Québec. Deuxièmement, nous avons entendu le souhait répété que le modèle alternatif retenu favorise la diversité et la représentation de formations politiques émergentes. Troisièmement, nous avons constaté la grande importance accordée à la proximité des élues et des élus, à préserver un lien fort et direct avec une députée ou un député à l'échelle locale : « C'est important que les citoyens aient accès à une députée ou un député qui les représente et qui soit disponible ». Très rares sont ceux et celles qui envisageraient un système qui n'inclurait pas de représentation régionale. Les débats à cette étape ayant porté davantage sur les objectifs et les attentes envers le mode de scrutin, peu d'interventions ont porté sur des modèles spécifiques. Ceci étant dit, les références à un modèle spécifique portaient de façon prépondérante sur le système mixte compensatoire.

Conditions de mise en œuvre d'une réforme électorale

Concernant les conditions de mise en œuvre d'une représentation proportionnelle, les participantes et participants trouvent particulièrement important que le système soit facilement compréhensible par la population. D'une part, on veut s'assurer que les modalités du système demeurent aussi simples que possible. D'autre part, on réitère la nécessité d'offrir de la formation, des outils éducatifs et une information simple et largement accessible. Cela est nécessaire afin que la transition progressive vers un nouveau système électoral et une nouvelle culture politique soit une expérience la plus positive et inclusive possible.

Cela ne présente toutefois pas un frein à la volonté de vouloir aller de l'avant. Nous avons entendu, lors des forums, des gens enthousiastes à l'idée de relever ce défi, même lorsque cela demande un certain effort de compréhension, de recherche d'information et de dialogue. Comme l'expriment plusieurs participants, dont certains néophytes en matière de systèmes électoraux :

« Le système actuel nous paraît peut-être simple parce qu'on y est habitué, mais quand on le regarde de manière objective, il est déjà

très compliqué et pas tant de gens que ça le comprennent. [...] Je ne pense pas que de changer le système de cette manière-là va complexifier les choses, ni dans la réalité ni dans la tête du monde. »

« Je suis très content d'être venu ici ce soir, ça m'a beaucoup informé et ça m'a apporté le défi de comprendre encore davantage. »

« Est-ce qu'il faut tout le temps se contenter des solutions faciles, est-ce que c'est comme ça qu'on va arriver au meilleur ? [...] Il faut accepter qu'il y ait une part de complexité. »

« Il y a aussi du cynisme du côté des politiciens, qui pensent que les gens ne pourraient pas comprendre. »

Considérations

En 2003, le rapport du comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques concluait que les citoyennes et les citoyens exprimaient clairement la volonté de réviser le mode de scrutin en faveur d'un mode de scrutin proportionnel. Interrogés sur les objectifs souhaités de l'instauration d'un nouveau mode de scrutin, les personnes consultées avaient clairement énoncé les quatre objectifs suivants :

- Une meilleure adéquation entre le total des voix et leur traduction en sièges.
- Le maintien du lien électeur-député.
- Le pluralisme politique (l'admission de nouveaux partis à l'Assemblée nationale).
- Une représentation efficace des régions.

Bien que le rapport final des États généraux recommandait ultimement un modèle proportionnel régional, le comité directeur notait la tendance significative parmi de nombreux citoyens ainsi que chez les partis politiques en faveur du modèle proportionnel mixte compensatoire. Dans son rapport rendu public en 2006, la Commission spéciale sur la Loi électorale (CSLE) allait dans le même sens en proposant un mode de scrutin mixte compensatoire et l'application du principe de l'égalité des voix. La CSLE proposait que l'Assemblée nationale compte 60 % de députés de circonscriptions élus selon le mode majoritaire et 40 % de députés de compensation.

En effet, si nous conservons au Québec le même nombre de députés, l'application d'un système mixte proportionnel compensatoire impliquerait donc que certains des 125 sièges actuels seraient des sièges de circonscription et que d'autres seraient des sièges de compensation. Pour que la compensation proportionnelle soit efficace, il faudrait au moins 40 % de sièges de compensation, ce qui impliquerait dans le cas du Québec 75 sièges de

circonscription et 50 sièges de compensation. Certains disent que cela créerait des circonscriptions de trop grande taille, particulièrement dans les régions éloignées. Certains craignent qu'une diminution du nombre de circonscriptions se traduise par la perte de poids politique de certaines régions. Nous notons que l'usage d'environ 75 circonscriptions correspondrait au nombre actuel de circonscriptions lors des élections fédérales.

Dans l'avis du DGEQ sur *Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire*, on rapporte que « la très large majorité des citoyens, des groupes et des organismes qui ont exprimé leur point de vue devant la Commission spéciale ou dans le mémoire qu'ils lui ont adressé s'est prononcée en faveur d'un changement de mode de scrutin. Le mode de scrutin mixte compensatoire reçoit le plus grand nombre d'appuis. » (DGEQ, 2007) Les citoyens sont également largement favorables (209 sur 216 mémoires) à un double vote, c'est-à-dire que chaque électeur ait un premier vote pour le candidat de circonscription de son choix et un deuxième vote pour le parti qu'il préfère. Le vote portant sur la préférence du parti est utilisé pour déterminer si chaque parti a obtenu suffisamment de sièges de circonscription pour refléter l'appui populaire obtenu. Si ce n'est pas le cas, les sièges de compensation sont attribués afin d'atteindre le pourcentage correspondant à l'appui populaire.

L'Allemagne et la Nouvelle-Zélande sont des exemples internationaux notoires où les élections se déroulent selon un système proportionnel mixte compensatoire. Au Royaume-Uni, dans un contexte de fédération très semblable à celui du Québec, l'Écosse et le Pays de Galles utilisent aussi ce modèle pour composer leurs parlements respectifs.

Recommandation

Comme nous l'avons constaté lors des forums citoyens *Chaque voix compte*, le lien de proximité entre les élus et les citoyens est important pour les Québécoises et les Québécois. Toute réforme devrait donc permettre de maintenir cette proximité. C'est pourquoi le mode de scrutin qui a été le plus envisagé pour le Québec est le système proportionnel mixte compensatoire. Ce système est dit mixte puisqu'il comprend à la fois des sièges de circonscriptions élus à la manière actuelle de façon à préserver une représentante ou un représentant à l'échelle locale et des sièges dit de compensation servant à établir la proportionnalité entre le nombre de sièges et les proportions de votes obtenus par les partis.

1. Mettre en place un mode de scrutin proportionnel mixte compensatoire.

Q2 – RÉPARTITION DES SIÈGES ENTRE LES PARTIS SELON LA VOLONTÉ POPULAIRE ET LA RÉALITÉ DES RÉGIONS

L'enjeu : définir l'échelle territoriale de représentation

Lorsqu'on a recours à un système à finalité proportionnelle, il y a différentes méthodes pour déterminer les proportions de sièges à allouer à chacun des partis, et l'échelle territoriale à considérer est un élément essentiel. Par exemple, il est possible d'utiliser les votes de l'ensemble du territoire. Dans ce cas, un parti qui obtient 20 % des votes pour l'ensemble du Québec obtient au final environ 20 % des sièges à l'Assemblée nationale. Cela permet de refléter le plus fidèlement la volonté de la population québécoise, prise dans son ensemble. Cette méthode est également favorable au multipartisme, puisqu'il est plus facile pour les petits partis d'atteindre le seuil de représentation à l'échelle nationale. Dans un tel scénario, il est déjà convenu entre les partis que les élus et élues de compensation seraient répartis par région, en fonction des performances de chacun des partis dans chacune des régions. C'est-à-dire qu'on utilise le vote de l'ensemble du Québec afin de déterminer *les proportions* de sièges revenant à chacun des partis, puis on attribue les sièges entre différentes régions en fonction des votes obtenus par chaque parti à l'échelle régionale. Au moment du vote, les électrices et les électeurs connaissent déjà, pour chaque parti, les candidates et les candidats de compensation dans leur région. On dit qu'un tel modèle utilise la compensation nationale et la distribution régionale.

Une autre possibilité est de sous-diviser le territoire et de déterminer à l'échelle régionale les proportions de sièges devant revenir à chacun des partis selon les proportions du vote au sein de chaque région. Cela permet de mieux refléter la volonté propre à chacune des régions. Toutefois, plus le nombre de régions est élevé, moins les résultats sont proportionnels au niveau national, ce que l'on reproche au système actuel. Aussi, il est plus difficile pour les petits partis d'obtenir des sièges, puisque la répartition s'effectue sur un plus petit nombre de sièges et donc qu'il est nécessaire d'obtenir plus de points de pourcentage de vote pour accéder à des sièges. On dit qu'un tel modèle utilise la compensation régionale.

Cette question sur le type de compensation, de distribution et du nombre de régions peut ainsi avoir un effet considérable sur l'efficacité du modèle pour servir des objectifs de proportionnalité, de diversité politique ou de représentation régionale. Au-delà de ces enjeux, la question 2 invitait aussi les réflexions sur la pertinence de modifier le nombre total de députés à l'Assemblée nationale et de permettre la double candidature, c'est-à-dire qu'il soit permis de poser une candidature à la fois dans une circonscription et sur une liste de compensation à l'échelle régionale.

Résultats des discussions citoyennes

Échelle de compensation

Nous avons constaté lors des six forums un consensus clair autour de la compensation à l'échelle nationale. C'est-à-dire que la détermination du nombre de sièges de compensation alloués à chaque parti se fasse sur la base de leurs résultats respectifs à l'échelle nationale par le biais du vote de parti. Cela a été considéré comme étant la manière la plus efficace pour faire en sorte de chaque voix compte réellement dans la détermination de la composition de l'Assemblée nationale. Un participant résumait bien le type d'intervention que nous avons entendu à plusieurs reprises : « Dans notre groupe de discussion, le plus important, c'est que chaque voix compte. C'est pourquoi tout le monde était ici ». Par ailleurs, plusieurs soulignent que cela permet aussi plus facilement aux petits partis de recueillir l'appui nécessaire pour être représentés.

Échelle de distribution

La question de l'échelle de distribution est celle qui a le plus soulevé les passions et a été l'objet de nombreux débats et discussions. Il s'agit ici de déterminer si la distribution des sièges de compensation auxquels chaque parti a droit se fait à partir de listes nationales ou régionales. Bref, les sièges de compensation doivent-ils être liés à une région, tout comme les sièges de circonscription ?

Distribution régionale: Les participantes et les participants affirment qu'il est fondamental de respecter le poids politique des régions. Une distribution régionale offrirait aux citoyens plus d'options localement puisqu'ils pourraient se tourner vers l'un-e ou l'autre de leurs élus-es (de circonscription ou de compensation). Il a d'ailleurs été suggéré que les députés de circonscription et de compensation pourraient avoir des responsabilités et des rôles différents. Nous avons aussi entendu que dans le cas de listes régionales, il serait important que les candidates et les candidats soient issus du milieu, s'identifient à la région et en connaissent les enjeux, la culture et l'environnement.

C'est lors de ces discussions sur la distribution régionale que certains participants ont soulevé la double candidature comme une avenue pour favoriser l'ancrage local des élues et des élus de compensation. Dans ce cas, une candidate ou un candidat défait dans la circonscription pourrait être repêché-e sur une liste par le vote de compensation. Lors des forums, nous avons entendu que cette approche permettrait d'assurer que les candidates et les candidats de listes soient issus du milieu. Certains y voient aussi une solution à l'injustice en faveur des candidates et des candidats de listes qui n'auraient autrement pas

à faire le travail de porte à porte pour convaincre les citoyens de voter pour eux lors de la campagne électorale.

En ce qui concerne le redécoupage éventuel des régions, les discussions ont été favorables à un statut particulier pour les grands territoires à faible densité ainsi qu'au respect des particularités des régions éloignées. Autrement, la plupart des groupes de discussions n'ont pas émis de préférence claire, mais suggéraient plutôt que la détermination du découpage des régions devrait se faire par des experts sur des bases d'analyses plus approfondies.

Distribution nationale: Les participantes et les participants reconnaissent toutefois que les candidates et les candidats de circonscriptions représentent déjà les régions, ce qui était d'ailleurs la raison principale de la préférence pour un système proportionnel mixte. Certains rappellent aussi que les instances de démocratie locale comme le niveau municipal agissent aussi pour faire avancer les intérêts des régions. Pour cette raison, certains préfèrent une distribution à l'échelle nationale, ce qui permettrait aux électeurs d'utiliser leur vote de compensation pour se prononcer avec une voix encore plus forte sur des enjeux qui dépassent les enjeux locaux - par exemple, des enjeux économiques, sociaux, culturels, identitaires ou autres. Comme l'expriment ces deux participantes :

« Nous sommes sensible au fait que les gens veulent une représentation qui soit près d'eux, [mais aussi] sensible au fait que les gens peuvent s'identifier à plus d'un élément, à plus que leur région. Par exemple, je peux m'identifier en tant que jeune, en tant que femme et ainsi de suite par rapport à l'ensemble du Québec. »

« Les élus qui ne sont pas des élus de circonscription des régions [iraient] à l'Assemblée nationale représenter les idées des gens qui ont voté pour un programme en particulier. Ces députés pourront travailler sur des projets de loi qui représentent des idées qui ne sont pas spécialement liées à une représentation régionale. »

Distribution hybride régionale et nationale: De façon générale, les groupes de discussion des forums se sont prononcés largement en faveur de la distribution à l'échelle régionale via des listes régionales. Cependant, certains groupes ont proposé une avenue hybride qui établirait la distribution régionale tout en permettant quelques sièges nationaux dans le cas de petits partis qui atteignent le seuil minimal à l'échelle nationale sans toutefois avoir suffisamment de votes à l'échelle régionale pour se voir attribuer un siège de compensation dans une région. Les partisans de la distribution régionale se sont montrés en grande majorité favorables à cette proposition puisqu'elle permettrait d'éviter qu'un parti reçoive un siège de compensation dans une région où il n'aurait pas obtenu une

proportion du vote suffisante pour obtenir au moins un siège sur le nombre total de sièges de cette région. Ces petits partis dont le vote est diffus sur tout le territoire auraient des sièges de compensation nationale.

Cette proposition rejoignait aussi les discussions sur la possibilité d'ajouter quelques sièges aux 125 actuels. De manière générale, les discussions étaient favorables à un accroissement du nombre de députés par quelques sièges pour que l'Assemblée nationale soit plus représentative de la volonté populaire et des régions, malgré les coûts engendrés. On pourrait ainsi ajouter jusqu'à cinq sièges supplémentaires au besoin, qui seraient alors occupés par des députés nationaux n'étant pas affectés à une région en particulier.

Considérations

Comme pour la première question, nous constatons que les positions des citoyennes et citoyens s'inscrivent en continuité avec l'historique du débat sur ces questions au Québec. Le rapport de 2006 de la Commission spéciale sur la Loi électorale (CSLE) affirmait également la nécessité qu'un nouveau système électoral respecte la représentativité des régions. La CSLE énonçait également les objectifs et les recommandations suivantes :

- L'utilisation de listes régionales et une distribution compensatoire régionale.
- L'augmentation du nombre de députés si cela vise à respecter le poids politique des régions et le principe de l'égalité des votes.
- Le maintien des circonscriptions d'exceptions et la possibilité d'en créer de nouvelles, tout en souscrivant au principe de l'égalité des votes, si nécessaire.
- Un redécoupage de la carte électorale

En 2007, le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) publiait son avis sur *Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire*. Il y synthétisait les résultats de consultation de la CSLE et faisait ressortir que sur 222 appuis au mode de scrutin mixte compensatoire, 184 privilégiaient la compensation nationale. La compensation nationale était aussi privilégiée dans le rapport du comité citoyen que l'Assemblée nationale avait mandaté pour accompagner la CSLE lors des consultations. Le comité concluait même que la compensation à l'échelle nationale était indispensable dans le contexte d'un système mixte compensatoire.

Dans son rapport, le DGEQ avait aussi déterminé à l'aide de scénarios que la compensation nationale avec distribution régionale se caractérisait par un indice de distorsion plus faible que la compensation régionale. Le DGEQ affirmait aussi dans son rapport qu'un découpage territorial en neuf régions était le scénario avec le plus faible indice de distorsion (en excluant le scénario d'une région unique). Nous notons aussi que l'avant-projet de loi sur la

loi électorale déposé par le gouvernement libéral en 2005 prévoyait un système à 127 sièges, dont 77 de circonscription et 50 de compensation.

Concernant la distribution, il est convenu d'emblée par les principales formations politiques actuelles au Québec que les 50 sièges de circonscription actuels qui seraient convertis en sièges de compensation seraient distribués dans les diverses régions de manière à ce que chaque région conserve le même nombre de sièges au total. Cela pourrait notamment permettre aux citoyennes et aux citoyens de disposer d'encore plus d'accès à leurs élus, puisqu'ils pourraient s'adresser à leurs élus de circonscription ou encore à l'un ou l'autre des députés de compensation de leur région.

Recommandations

En matière de distribution des sièges entre les partis, les principales attentes des citoyennes et des citoyens que nous avons entendues lors des Forums font écho aux précédentes consultations. D'une part, on souhaite que chaque voix compte pour que la composition de l'Assemblée nationale reflète le mieux possible la volonté populaire et on convient, comme la plupart des mémoires et témoignages à la CSLE 10 ans plus tôt, que la compensation à l'échelle nationale est la meilleure voie pour y arriver. D'autre part, on attend des élues et des élus qu'ils et elles conservent un ancrage régional et on convient, conformément aux précédentes propositions de réforme au Québec, que les candidates élues et les candidats élus selon la composante proportionnelle doivent provenir de listes régionales.

C'est ce que le DGEQ (2007) appelait le type de « compensation nationale avec redistribution régionale ». Nous sommes d'avis que, dans le contexte d'un mode de scrutin proportionnel mixte compensatoire, il s'agit du type qui répond le mieux à la réalité québécoise et aux attentes des participantes et des participants rencontrés cet automne. Pour les trois premières recommandations ici-bas qui traduisent ces modalités, nous avons repris intégralement la description proposée dans le rapport du DGEQ (2007, p.44).

- 2. « Dans un premier temps, le pourcentage de votes obtenus par chaque parti à l'échelle nationale sert à déterminer le nombre total de sièges compensatoires qui sera alloué à chacun d'eux. »**
- 3. « Dans un deuxième temps, pour un parti donné, le pourcentage de votes obtenus dans chaque région sert à distribuer entre les régions les sièges compensatoires alloués à la première étape. »**

4. « Les listes de candidats sont régionales et les députés de listes ont une appartenance territoriale correspondant à une région regroupant un certain nombre de circonscriptions électorales. »

Selon ce type de compensation, le nombre de sièges de compensation accordé à chacun des partis est calculé pour faire en sorte que la proportion de sièges de chacun des partis, incluant les sièges de circonscription, corresponde aux proportions de votes exprimées pour l'ensemble du Québec. Dans une formule à deux votes, on utilise le second vote, celui au parti, pour établir les proportions. Chaque parti aura préalablement dressé pour chaque région une liste contenant un nombre de candidats équivalent au nombre de sièges de compensation disponible dans cette région. La répartition des sièges de compensation et la désignation des élus se fait à partir de ces listes régionales en fonction des résultats de chacun des partis dans chacune des régions.

Puisque le mécanisme de répartition régionale des sièges de compensation gagne en efficacité en fonction de la taille des régions, nous recommandons de regrouper les circonscriptions électorales en huit régions, résultant généralement de la combinaison de deux régions administratives. La définition de la carte électorale étant un exercice complexe, nous proposons de reprendre presque intégralement la proposition de délimitation en « 9 grands ensembles régionaux » du DGEQ (2007, p.97). Notre proposition diffère de cette délimitation sur deux aspects. Premièrement, nous proposons que la région 10 – Nord du Québec compte pour une circonscription uninominale d'exception. Deuxièmement, nous proposons de combiner Montréal et Laval en une seule région métropolitaine puisque Laval était la région la moins peuplée dans la délimitation proposée.

5. Les circonscriptions électorales sont regroupées en huit régions combinant les régions administratives du Québec.

Nous sommes sensibles aux préoccupations exprimées que des partis puissent obtenir un siège de compensation dans une région où ce parti aurait obtenu relativement peu de voix. Ce scénario serait possible dans le cas où les votes en faveur d'un petit parti seraient peu concentrés. En effet, si la plupart des votes sont obtenus dans une seule ou dans peu de régions, il est légitime que ce parti y soit représenté. À l'inverse, si les appuis sont uniformément distribués sur le territoire avec un faible pourcentage d'appui dans chaque région, l'assignation d'un siège de compensation devient problématique. Pour éviter ces situations, nous recommandons, comme c'est l'usage dans le système allemand, de permettre l'ajout de quelques sièges aux 125 actuels pour permettre la représentation proportionnelle des voix exprimées en évitant d'imposer à des régions des députés de partis y ayant reçu peu de voix. Ceci permet aussi de compenser l'éventualité d'une surreprésentation d'un parti dans une région.

- 6. Permettre l'ajout de quelques sièges au besoin aux 125 actuels afin de minimiser les distorsions régionales et d'assurer la représentation des partis qui ont atteint le seuil minimal de représentation sans pour autant avoir remporté de siège de circonscription, ou n'ayant pas obtenu suffisamment de votes dans une région pour obtenir un siège de compensation.**

Q3 – SEUIL DE REPRÉSENTATION

L'enjeu : déterminer le seuil minimum d'appui populaire requis pour qu'un parti accède à un siège

Le seuil de représentation est le pourcentage minimal de voix requis pour qu'un parti puisse faire élire une candidate ou un candidat. L'imposition d'un seuil de représentation permet d'éviter que des partis ayant un appui marginal de la population soient représentés. Plus le seuil est bas, plus le nombre de députés par parti est fidèle aux votes exprimés. Un seuil bas favorise aussi le multipartisme, alors qu'avec un seuil élevé, il est difficile pour les petits partis ou les partis émergents de faire élire des candidates ou des candidats.

Il existe toujours un seuil implicite ou naturel. Le seuil implicite est le pourcentage de votes qu'une candidate ou qu'un candidat doit normalement recueillir pour être élu, lorsqu'un seuil formel n'est pas imposé. Par exemple, pour une assemblée de 125 députés, il est impossible pour un parti d'obtenir un siège avec un résultat de moins de 0,8 % des voix même si aucun seuil n'a été établi. Pour cette raison, la détermination d'un seuil est surtout utile dans le cas de la compensation à l'échelle nationale. En effet, la compensation régionale n'étant calculée que sur les quelques sièges de cette seule région, le seuil naturel est beaucoup plus élevé. Au Québec, pour un système proportionnel mixte à compensation à l'échelle régionale, le seuil implicite varierait entre 3 % et 17 % avec neuf régions et entre 7 % et 25 % avec 17 régions.

Résultats des discussions citoyennes

Les participantes et les participants étaient d'accord sur deux principes qui devraient guider la définition du seuil de représentation.

Limiter la représentation des partis marginaux : La plupart des gens souhaitent que le seuil soit suffisamment élevé pour « s'assurer d'exclure les partis extrémistes. » Un groupe de discussion a toutefois conclu que le seuil devrait être fixé à 0,8 % « pour que chaque vote compte, même les voix plus extrémistes. » Un autre groupe a fait valoir que « la simple

dynamique parlementaire fait que des gens qui seraient à l'Assemblée nationale et qui auraient des positions qui seraient considérées comme étant très, très extrêmes se retrouveraient à toute fin pratique isolés.» Un autre groupe proposait un seuil de « 5 % mais sans position très ferme. »

Permettre la représentation des partis politiques émergents : Les pourcentages discutés étaient le plus souvent autour de 2 % et 3 %. L'idée la plus répétée est exprimée ainsi par un participant : « Le seuil devrait être de 3 %, ou de trois à quatre députés... car un seuil de 5 % ou de six à sept députés, c'est trop demander aux petits partis. »

Considérations

Dans les pays qui utilisent un système proportionnel avec attribution des sièges en fonction des résultats à l'échelle nationale, un seuil de représentation est habituellement imposé pour qu'un parti accède à des sièges. Ce seuil se situe le plus souvent entre 3 % et 5 %. En Allemagne, le seuil est de 5 % ou de trois sièges de circonscription. En Nouvelle-Zélande, le seuil est de 5 % ou d'un siège de circonscription.

Au Québec, le rapport de 2006 de la Commission spéciale sur la Loi électorale (CSLE) proposait un seuil national de 5 % des votes recueillis pour qu'un parti politique puisse participer à la distribution de sièges à la proportionnelle. Ce pourcentage supposait une compensation à l'échelle nationale.

En 2007, le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) avait réalisé des simulations basées sur deux scénarios, un seuil de 2 % et un seuil de 5 %. L'analyse a démontré qu'un seuil de 2 % engendrerait le plus faible indice de distorsion entre les votes et les sièges et que plus le seuil augmente, moins les résultats sont proportionnels. Les simulations ont aussi démontré que le seuil n'avait pas d'influence significative sur la représentation des régions. Le rapport du DGEQ rappelait qu'ultimement, la détermination du seuil traduit principalement les intentions du législateur quant à la place qu'il désire faire aux petits partis politiques : plus le seuil est bas, plus il y aura de petits partis représentés à l'Assemblée nationale. Globalement, les résultats du DGEQ corroborent les écrits spécialisés sur le sujet.

Recommandation

Lors des rencontres transpartisanes préparatoires à la tournée de l'automne 2017, les représentantes et les représentants des partis politiques présents s'entendaient pour dire que l'une des raisons qui nous menaient à travailler collectivement à cette réforme du

mode de scrutin était d'assurer une plus juste représentation des divers courants de pensées politiques. Dans ce sens, il nous apparaît logique que la volonté d'instaurer un seuil doive être de favoriser l'accès à une juste représentation pour l'ensemble des partis, incluant les partis émergents, tout en s'assurant que ces partis obtiennent un appui minimal de la population.

7. Adopter un seuil de représentation de 2 %.

Q4 – MESURES À ADOPTER POUR FAVORISER L'ÉLECTION DE FEMMES ET D'AUTRES PERSONNES SOUS-REPRÉSENTÉES

L'enjeu : Déterminer quelles modalités du système électoral devraient favoriser la représentation des femmes et des autres groupes sous-représentés

Le principal défi que nous souhaitons relever par une réforme du mode de scrutin est d'assurer une meilleure représentativité, tant des partis politiques que de la diversité de la population elle-même au sein de la députation. L'écart le plus frappant demeure la sous-représentation des femmes au sein de l'Assemblée nationale. Bien que le mode de scrutin en soit n'apporte pas une solution à la représentation des femmes, des modalités peuvent être introduites afin de contrer les iniquités systémiques.

Dans certains pays, des incitatifs financiers sont offerts aux partis qui présentent davantage de femmes candidates. Dans d'autres pays, les incitatifs sont offerts en fonction du nombre de femmes élues, faisant en sorte que les partis doivent s'engager activement à promouvoir les candidatures de femmes afin de leur accorder les meilleures chances d'être élues. Dans d'autres pays, ce sont des pénalités qui sont imposées si un certain seuil de candidatures de femmes n'est pas respecté.

Une autre façon de contrer les iniquités systémiques par rapport à la sous-représentation des femmes, est de recourir aux listes de candidatures pour les sièges de compensation. Que ce soit à l'échelle nationale ou régionale, les sièges de compensation qui reviennent à chacun des partis sont attribués à des candidates ou des candidats qui figurent sur des listes fournies par les partis. Ces listes peuvent être ouvertes, ce qui implique que les électrices et les électeurs peuvent indiquer sur leur bulletin de vote précisément quelles personnes devraient occuper les sièges de compensation. Elles peuvent être fermées, c'est-à-dire qu'on attribue le nombre de sièges de compensation devant revenir à chacun

des partis en partant du haut de la liste. Dans un tel cas, il est possible d'exiger qu'un parti alterne sur la liste entre les femmes et les hommes, ce qui favorise l'équité, du moins au niveau des sièges de compensation.

Certains préféreraient les listes ouvertes, puisqu'elles accordent plus de pouvoir aux électrices et aux électeurs, qui peuvent précisément identifier à qui devraient être attribués les sièges de compensation. Il est même possible de recourir à un vote préférentiel dans une liste ouverte, permettant d'accorder un maximum de pouvoir aux électrices et aux électeurs, qui pourraient placer en ordre de préférence les candidates et candidats qui devraient occuper les sièges de compensation. Toutefois, d'autres diraient qu'il est préférable de recourir aux listes fermées afin d'induire une parité de façon systémique, comme la poursuite d'une représentation paritaire ne se ferait pas de façon organique ou du moins prendrait beaucoup de temps pour se concrétiser au rythme où la société évolue.

Résultats des discussions citoyennes

Cette question a été celle qui a sans doute suscité les débats les plus vifs. Il y a consensus sur la nécessité d'augmenter la participation des femmes dans la sphère politique et il faudrait même, selon la majorité des groupes de discussion, aller plus loin et viser la parité des genres à l'Assemblée nationale. En ce sens, un constat s'est dégagé quant à la nécessité qu'il y ait un maximum de femmes sur les listes de candidates et de candidats de compensation.

Si tout le monde se rallie à la finalité désirée, les moyens et mesures à prendre pour améliorer la participation des femmes ne font pas l'unanimité. Certains-es proposent des mesures incitatives, qu'ils-elles jugent plus productives que la coercition et plus conformes aux règles de compétence. D'autres affirment que cela s'est avéré jusqu'à maintenant insuffisant. Enfin, certains-es suggèrent une combinaison des deux.

Parmi les considérations exprimées, on retrouve notamment des idées en lien avec le rôle que les partis politiques devraient jouer ou non. D'une part, certains affirment que les partis politiques devraient être responsables d'imposer des normes ou des seuils de candidatures pour les femmes et les autres personnes sous-représentées. À l'inverse, certains souhaitent forcer les partis à recruter davantage de femmes et à améliorer leur démocratie interne, sans toutefois suggérer de mesures coercitives spécifiques à employer. Alors que certains croient que l'absence de femmes en politique est davantage un problème de société qu'une affaire de partis, et qu'« on ne peut pas demander au mode de scrutin de tout régler, » d'autres stipulent que l'augmentation de la participation des

femmes et des autres groupes sous-représentés devrait être un objectif en soi, et que des mesures devraient être envisagées peu importe le type de mode de scrutin.

De très nombreuses personnes soulignent que la question de la sous-représentation a une portée plus large que celle du genre. Les communautés autochtones et ethnoculturelles sont elles aussi sous-représentées et des mesures supplémentaires devraient inciter les députés à travailler de plus près avec elles. Il serait aussi important de connaître le positionnement des peuples autochtones sur le sujet et d'en tenir compte.

Globalement, les discussions sur la parité femme-homme démontrent une nette préférence pour des listes fermées à alternance femme-homme. Les listes fermées ont par ailleurs comme avantage de donner plus de marge de manœuvre aux partis pour constituer des équipes fortes. Cette proposition suscite toutefois quelques réserves, puisque les listes ouvertes préférentielles favorisent une plus grande démocratie et donnent plus de valeur aux votes, comme les électrices et les électeurs peuvent indiquer spécifiquement à qui leur vote est destiné sur la liste.

Une idée qui a été proposée à plusieurs reprises est celle d'utiliser les listes de compensation d'une région pour compenser non seulement la représentation des partis, mais aussi la représentation des femmes. Cela pourrait se faire en priorisant les candidates pour se rapprocher de la parité (minimum 40 %) à l'échelle régionale.

Cette question aurait sans contredit mérité plus de temps de discussion. Certaines personnes ont d'ailleurs souligné que davantage de données sur les raisons de la disparité entre les genres en politique auraient été essentielles afin d'identifier des mesures adéquates.

Considérations

En 2006, la Commission spéciale sur la Loi électorale (CSLE) avait notamment examiné la question de la représentation des femmes et des minorités culturelles. La CSLE recommandait qu'une réforme électorale favorise l'atteinte d'une représentation égale des femmes et des hommes ainsi qu'une représentation équitable des membres des minorités ethnoculturelles à l'Assemblée nationale. Le rapport recommandait que la structuration des listes soit laissée à la discrétion des formations politiques, mais que des mesures incitatives soient mises en place, sous forme d'allocation annuelle aux partis en fonction du nombre de femmes et de membres des minorités ethnoculturelles élus.

Aux yeux de plusieurs, les listes fermées offrent l'avantage de permettre une alternance entre les candidatures féminines et masculines et de placer des candidats issus des minorités ou provenant des régions en position favorable. La quasi-totalité des pays avec

un système proportionnel mixte compensatoire utilise des listes fermées. La méthode de l'alternance des femmes et des hommes sur les listes est utilisée dans de nombreux pays, dont la Suède, la Norvège, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche, l'Argentine, l'Afrique du Sud, le Rwanda, le Mozambique et l'Islande.

Pour ce qui est de l'enjeu de la représentation de la diversité ethnoculturelle, le principal défi est d'identifier les groupes sous-représentés qui devraient être ciblés par les mesures incitatives. Il est possible de recourir à la définition utilisée par le Conseil des relations interculturelles lors des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques, qui ciblait spécifiquement les personnes nées à l'étranger ou membres d'une minorité visible. Ces conditions sont statistiquement documentées et de telles statistiques sont disponibles pour l'ensemble des régions du Québec. Les incitatifs financiers peuvent alors être attribués en fonction du respect par les partis d'une proportion de candidatures de personnes répondant à ces critères en fonction de la proportion que ce groupe de personnes représente au niveau de chacune des régions. C'est ce qui avait été proposé dans le projet de loi libéral de 2006.

Le rapport du comité citoyen mandaté pour suivre les travaux de la CSLE recommandait que l'usage d'incitatifs financiers pour encourager les candidatures de groupes sous-représentés s'applique plutôt à toute personne visée par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi des organismes publics*, qui inclue aussi les peuples autochtones. Dans son rapport, le Comité directeur des États généraux relevait que les citoyennes et citoyens entendus demandaient « que de nouvelles démarches soient effectuées auprès des nations autochtones afin qu'elles participent au fonctionnement démocratique du Québec. ». Ainsi, le Comité reconnaissait « la volonté de plusieurs communautés autochtones de protéger leur intégrité comme peuple et d'agir en tant que nation indépendante. Toutefois, le Comité directeur [constatait] que la proposition d'accueillir les Autochtones dans les instances démocratiques du Québec est fort bien reçue par une très forte majorité de Québécoises et de Québécois. » Le gouvernement abénakis d'Odanak est cité dans le rapport pour sa demande d'une représentation d'au moins 1% pour les nations autochtones à l'Assemblée nationale.

Recommandations

Un système juste et équitable de représentation électorale a notamment pour objectif d'inclure la diversité des idées politiques exprimées par la population. Nous avons constaté qu'au-delà d'une meilleure représentation des idées, les participantes et les participants aux forums souhaitent un système électoral qui contribue à la juste représentation des groupes historiquement sous-représentés, tels que les femmes, les membres des

minorités ethnoculturelles et les Autochtones. De telles mesures ont aussi été préconisées par la CSLE et le Comité directeur des États généraux.

- 8. Adopter des listes fermées avec alternance femmes-hommes, avec priorité accordée aux candidatures du genre sous-représenté pour les sièges de compensation à l'échelle régionale.**
- 9. Mettre en place des incitatifs financiers en fonction du nombre de femmes élues.**
- 10. Mettre en place des incitatifs financiers en fonction du respect de la proportion de candidatures de circonscription et de compensation des personnes issues de l'immigration ou issues des minorités visibles correspondant à la proportion que représentent ces personnes par régions.**
- 11. Consulter les Premières nations et les Inuits au sujet des mesures à favoriser pour assurer leur juste représentation et participation au sein des instances démocratiques du Québec.**

CONCLUSION

Le fruit est mûr pour le Québec. Depuis un premier livre vert sur la réforme électorale au Québec datant de 1979, la tenue des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques en 2003, qui auront impliqué un millier de participantes et de participants de partout au Québec, la Commission spéciale sur la Loi électorale qui a étudié le projet de loi libéral en 2006 et l'avis du Directeur général des élections du Québec en 2007, nous pouvons dire que la population a eu largement l'occasion de se prononcer sur la question. En mars 2015, la firme CROP avait sondé la population du Québec et 70 % des répondantes et des répondants avait indiqué être en faveur d'un tel mode de scrutin. Plus récemment, en mars 2017, la firme Strategic Directions a mené un sondage auprès de 5 000 répondants de partout au Canada. À la question demandant si les répondants souhaitaient que chaque vote compte dans le résultat final de la composition de l'assemblée, c'est au Québec où on a enregistré le plus fort appui, avec 88 %. Par ailleurs, 84 % des répondantes et des répondants du Québec auraient souhaité que Justin Trudeau respecte sa promesse de réformer le mode de scrutin.

Les législateurs ont le pouvoir de modifier le mode de scrutin. Afin de s'assurer de conférer à cette réforme un appui populaire certain, il serait souhaitable que les partis politiques saisissent l'occasion de la prochaine campagne électorale afin de préciser le plus clairement possible leurs intentions quant aux modalités du mode de scrutin qui sera appliqué. Un projet de loi ayant obtenu l'appui d'une majorité d'élues et d'élus, représentant des partis ayant pris position en faveur de la réforme préconisée et qui représenteront collectivement une majorité de l'appui populaire conférerait à la réforme sa pleine légitimité.

Dans d'autres pays, un référendum de validation avait été mené après au moins deux élections menées avec le nouveau système. Cela permettait à la population d'effectuer un choix éclairé entre deux options – le maintien du système réformé ou le retour au précédent système – en ayant expérimenté les avantages et les inconvénients de chacun. Ce fut notamment le cas en Nouvelle-Zélande en 2011, où la population avait appuyé le maintien du modèle proportionnel mixte compensatoire.

Les participantes et les participants aux forums ont manifesté un certain scepticisme quant à la volonté effective des partis politiques à procéder à une réforme du mode de scrutin. Cette impression était alimentée par l'expérience récente au palier fédéral, alors que le Parti libéral de Justin Trudeau s'était clairement engagé à réformer le mode de scrutin, pour finalement revenir sur sa promesse, malgré une vaste consultation publique et un rapport d'un comité parlementaire, tous deux favorables. Les participantes et les participants souhaitaient que la réforme se concrétise le plus rapidement possible, en se

basant sur les multiples consultations publiques déjà tenues sur le sujet au Québec. On souhaite éviter qu'un scénario comme celui de la tentative de réforme au fédéral se reproduise au Québec. Une action rapide est donc requise en évitant de reconduire des consultations publiques qui viendraient repousser, voire compromettre en raison des délais, l'adoption d'un projet de loi.

Nous estimons que le présent rapport reflète l'état actuel du débat sur la réforme du mode de scrutin au Québec. Les recommandations s'appuient à la fois sur les résultats de la plus récente tournée de forums citoyens menée à l'automne 2017, ainsi que sur les conclusions des consultations précédentes et l'expérience internationale. Nous invitons les Québécoises et les Québécois, les organisations de la société civile et les partis politiques à en prendre connaissance et à les considérer dans l'élaboration de leurs positions.

Le temps est venu pour une réforme du mode de scrutin au Québec. Maintenant plus que jamais nous disposons de l'information nécessaire pour aller de l'avant avec l'adoption d'une alternative à l'image des aspirations des Québécoises et des Québécois. Enfin et pour une première fois, notre système de représentation politique a la possibilité d'être le fruit d'un consensus social. Nous devons saisir ce rendez-vous avec l'histoire. Il s'agit là d'un legs structurant aux retombées multiples, qui permettra de renforcer notre confiance en nos institutions et en notre projet collectif, aujourd'hui et pour les générations à venir.

Recommandation

12. Déposer un projet de loi dans les 90 jours suivant les élections provinciales d'octobre 2018.

RÉFÉRENCES

- Assemblée nationale (2006), *Rapport 2^e partie, Mode de scrutin et mesures incitatives*, rapport de la Commission spéciale sur la Loi électorale, Québec, 54 p.
<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/csle-37-2/index.html>
- Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques (2003), *Prenez votre place !: La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises*, mars 2003, 88 p. https://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/publications/rapport_comite_directeur.pdf
- Directeur général des élections du Québec (2007). *Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire. L'avis du Directeur général des élections*, Québec, 245 p.
<https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6360.pdf>
- Mouvement démocratie nouvelle : democratienouvelle.ca
- Réseau du savoir électoral : aceproject.org