



**Confédération
CSN des syndicats nationaux**

Mémoire présenté
par la Confédération des syndicats nationaux

à la Commission des institutions

sur le projet de loi n° 39,
Loi établissant un nouveau mode de scrutin

17 janvier 2020

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction.....	5
Le type de mode de scrutin.....	7
Le nombre de député-es et le nombre de régions	8
Le mode de compensation	9
Le seuil minimal de compensation	10
La représentation des femmes à l'Assemblée nationale	10
La stabilité gouvernementale et les motions de censure	12
Les Premières Nations et les Inuits	12
Le référendum	13
Conclusion	15

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 1 500 syndicats, principalement sur le territoire du Québec. Elle regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans quelque 4 500 lieux de travail et réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux.

L'amélioration du système électoral dont son mode de scrutin est discutée depuis plusieurs décennies au Québec. La CSN a abordé la question du mode de scrutin en congrès au début des années 1970. Elle a ensuite pris position sur le sujet à l'occasion du Livre vert sur la réforme électorale présenté par le gouvernement péquiste de René Lévesque en 1980. Elle est intervenue lors de la commission d'étude en 1983, des États généraux en 2003 et de la commission parlementaire en 2006. À toutes ces occasions, la CSN a réitéré les mêmes principes démocratiques voulant que notre mode de scrutin devait représenter davantage la pluralité politique.

En 2007, le directeur général des élections du Québec (DGEQ) produisait un avis sur les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire. Plus récemment, à la suite d'une tournée politique québécoise, une entente a été signée par quatre partis politiques – la Coalition avenir Québec, le Parti québécois, Québec solidaire et le Parti vert du Québec – s'engageant à réformer le mode de scrutin pour le rendre plus représentatif de la diversité québécoise. Cette entente « transpartisane » historique devait marquer le pas pour une réforme majeure.

Le gouvernement de la CAQ a respecté ses engagements et a déposé le projet de loi n° 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin* afin de revitaliser la vie démocratique. Il faut reconnaître que, pour la première fois de l'histoire de l'Assemblée nationale, un parti politique dépose un projet de loi sur ces enjeux primordiaux. La CSN accueille donc avec intérêt ce projet de loi, tout en y constatant certains irritants. Dans ce mémoire, nous prendrons position sur différents éléments du projet de loi, dont le type de mode de scrutin choisi, le nombre de député-es régionaux et le nombre de régions, le mode de compensation, le seuil de compensation, la représentation des femmes à l'Assemblée nationale, la stabilité gouvernementale et les motions de censure, les Premières Nations et les Inuits ainsi que le référendum.

Par ailleurs, il aurait été pertinent d'avoir plus d'informations pour mieux examiner les effets réels du projet de loi. Par exemple, le gouvernement et le DGEQ auraient pu présenter les scénarios qu'ils ont effectués relativement au nombre de député-es qui sera attribué dans chacune des régions du Québec. Dans l'optique que des changements fondamentaux à la Loi électorale sont apportés, le gouvernement doit faire preuve de transparence pour communiquer à la population les répercussions éventuelles sur la démocratie québécoise.

Le type de mode de scrutin

En démocratie, la souveraineté politique est attribuée aux citoyennes et aux citoyens égaux en droit. Toutes et tous doivent alors posséder la même possibilité de prendre part aux décisions collectives. À défaut d'une démocratie directe applicable à notre grande collectivité, le système électoral privilégié est actuellement celui de la démocratie représentative.

Pour ce type de démocratie, le lien entre l'électeur et l'élu est crucial puisque le premier délègue son pouvoir politique au second. Il est alors primordial que l'ensemble de l'électorat s'estime représenté à l'Assemblée nationale. Or, le mode de scrutin uninominal à un tour utilisé au Québec favorise inéluctablement le bipartisme. Cela pose le problème de la juste représentation de la diversité des opinions. Le Québec d'aujourd'hui reflète différentes aspirations, valeurs et idées politiques. L'Assemblée nationale, « la maison du peuple », doit tendre vers une meilleure représentation de cette pluralité.

Le système électoral est la structure qui détermine le choix des personnes chargées de représenter la population, et il n'est jamais neutre. Il traduit les valeurs, les traditions et les aspirations d'un peuple. Chaque pays conçoit son système électoral, à sa manière, pour correspondre à ses propres ambitions. Le mode de scrutin appliqué au Québec soit le système majoritaire uninominal à un tour (SMUT) découle directement de son héritage colonial britannique. Ce modèle électif est certainement le plus simple à comprendre et à mettre en place : le candidat ou le parti qui remporte le plus de votes gagne. Si la simplicité du processus est indéniable, ses conséquences sur la culture politique et démocratique sont plus hasardeuses.

En effet, l'individu qui a voté pour un candidat « gagnant » sera heureux de déléguer son pouvoir politique à la personne qu'il a participé à faire élire. En revanche, celui qui a accordé son vote au candidat « perdant » sera méfiant quant à la juste représentation de ses opinions politiques envers celui qui a été élu sans son vote. Bien que les député-es soient tenus de représenter l'ensemble de leurs électeurs, plusieurs semblent plutôt se conformer au programme politique de leur parti plutôt que de se voir comme un représentant d'une collectivité. L'expression populaire « avoir perdu ses élections » dénote bien l'impression chez plusieurs citoyens de perdre leur vote, de perdre leur pouvoir politique.

Plusieurs résultats électoraux passés font foi d'une faible symétrie, et même d'asymétrie, entre le nombre de votes obtenus par les partis politiques et le nombre de député-es élus à l'Assemblée nationale. Le SMUT favorise les grands partis politiques et laisse de côté la diversité démocratique. Bref, le mode de scrutin actuel renforce le lien entre les « électeurs gagnants » et les « députés gagnants », mais représente mal les « électeurs perdants ». Pourtant, « gagnant » ou « perdant », un électeur reste un citoyen dont la voix doit être représentée à l'Assemblée nationale.

Un système électoral représentant plus adéquatement l'expression citoyenne se concrétise par un mode de scrutin dit proportionnel. Si ce dernier semble prometteur, l'histoire nous a démontré son effet instable sur les gouvernements. En effet, un mode d'élection proportionnelle pure favorise l'expression d'une myriade de partis qui doivent constamment renouveler

leurs coalitions. La CSN, tout comme l'ensemble des acteurs québécois de la société civile qui se sont exprimés sur le sujet, ne favorise pas ce modèle.

Nous croyons que le mode de scrutin mixte compensatoire, à la fois SMUT et scrutin proportionnel, est le plus intéressant pour équilibrer l'expression des diversités politiques tout en assurant une stabilité gouvernementale. Avec un modèle mixte, les forces des deux systèmes se combinent. Si un effet compensatoire est ajouté, le déséquilibre démocratique induit par le SMUT se trouve largement atténué.

Le projet de loi n° 39 propose un modèle mixte régional. Avec ce mode de scrutin, chacune des régions du Québec élirait des député-es à la fois par le SMUT et par le modèle proportionnel. Le gouvernement justifie ce choix en insistant sur la forte appartenance régionale des Québécois et de leur désir de garder un lien étroit entre l'électeur et l'élu. La CSN adhère à ce principe.

En revanche, bien que le modèle mixte régional semble intéressant pour assurer un meilleur équilibre entre l'appartenance régionale et l'expression de la diversité politique, il pose un problème dans son application sur un vaste territoire comme le Québec et à la densité populationnelle inégale. Or, pour que ce modèle soit en mesure de représenter adéquatement une pluralité politique, il faut que les régions puissent avoir un nombre minimal de député-es élus sous le mode proportionnel.

Le nombre de député-es et le nombre de régions

Selon le projet de loi, la répartition des 125 député-es de l'Assemblée nationale correspondrait à 80 député-es de circonscription élus par le SMUT et à 45 député-es élus par le mode proportionnel répartis dans 16 régions du Québec¹.

La CSN adhère au découpage en 80 circonscriptions locales. Cependant, nous remettons en question le nombre de député-es élus sous le mode proportionnel et le nombre de régions où ils seraient répartis. Le DGEQ avait déjà mentionné, en 2007, que « plus le nombre de régions servant de base à la compensation est élevé, moins les résultats seront proportionnels². » Selon les estimations que nous avons effectuées sur les 17 régions administratives, 14 se verraient octroyer trois député-es ou moins. Avec un, deux ou même trois député-es régionaux, il devient difficile de représenter adéquatement la diversité politique. Comment les quatre régions à un seul député élu sous le système proportionnel peuvent-elles représenter une « proportion »? Cela est mathématiquement impossible.

De plus, le processus de compensation utilisé a un impact sur les résultats obtenus par un modèle de scrutin mixte. Or, avec un nombre si ténu de député-es par région, le processus de compensation devient plus théorique que concret. Le deuxième, ou au mieux, le troisième parti en importance dans la région pourront avoir accès au mécanisme de compensation.

¹ La région du Nord-du-Québec n'aurait pas de député-es élus sous le mode proportionnel.

² DGEQ, *Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire*, L'avis du directeur général des élections, décembre 2007, p. 32.

Pour représenter les plus petits partis arrivant en 4^e ou 5^e place, il faudrait davantage de député-es de compensation. Bref, le problème de distorsion causé par le SMUT entre le choix des électeurs et l'élection de députés – qui justifie un changement au mode de scrutin québécois – ne sera pas réglé pour plusieurs régions.

Selon les données disponibles, il est envisageable que trois régions telles que Montréal, Montérégie et Capitale-Nationale se voient octroyer quatre député-es régionaux ou plus. Dans ces régions plus peuplées, le modèle mixte régional serait effectif. Le système électoral doit certainement se moduler selon le poids de la population de chacune des régions, mais avec le modèle proposé, seuls les citoyens des régions populeuses auraient accès à une représentation de la diversité politique. Les autres citoyens devraient se contenter d'un modèle semblable au SMUT. Cela constitue pour nous une discrimination.

Selon le gouvernement³, l'indice Gallagher de distorsion avec le présent projet de loi passerait de 16,7 – l'un des taux les plus élevés au monde – à 9,99. Nous saluons cette notable amélioration pour le Québec. Cependant, à défaut d'accès aux données de simulation du gouvernement, nous présumons que l'indice de distorsion sera grandement diminué dans les régions à forte population, mais sera augmenté dans les régions à faible densité populationnelle. Le taux moyen de distorsion diminue, mais une inégalité régionale se crée.

D'ailleurs, le DGEQ avait clairement identifié le problème de l'utilisation des 17 régions administratives : « L'objectif d'agrandir les territoires de compensation afin d'améliorer la proportionnalité des résultats et de favoriser le pluralisme politique ne pourrait donc être atteint avec l'utilisation des régions administrative⁴. »

Recommandation

Que le gouvernement modifie le projet de loi afin de diminuer le nombre de régions où sera exprimé le vote proportionnel.

Le mode de compensation

Avec un modèle de scrutin mixte, le processus compensatoire doit corriger les distorsions causées par le SMUT. Sans cette correction, l'ajout du mode proportionnel a un impact amoindri sur la juste représentation de la volonté populaire.

La mécanique de compensation est un processus complexe, délicat, mais essentiel. Il existe diverses formules de compensation utilisées à travers le monde, et ce, avec des résultats différents sur la juste représentation du vote⁵. Le gouvernement a choisi de proposer ce calcul : le nombre total de votes / (le nombre de sièges locaux / 2 + 1).

³ Calcul effectué par le Mouvement démocratie nouvelle selon les données fournies par le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques.

⁴ DGEQ, p. 89.

⁵ L. MASSICOTTE, *À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec*, 2004.

Cette formule originale a comme effet de ne pas prendre en compte l'ensemble des sièges de circonscription obtenus par le SMUT. Cela constitue une sorte de prime au gagnant défavorisant les plus petits partis et, par conséquent, nuisant à la représentation de la diversité politique.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec retire de sa formule de compensation le diviseur au nombre de sièges locaux pour ainsi prendre en considération tous les sièges obtenus dans la région par le SMUT : le nombre total de votes/(le nombre de sièges locaux + 1).

Le seuil minimal de compensation

Plusieurs pays établissent un seuil minimal de votes obtenus par un parti politique pour avoir accès au processus de compensation et ainsi aux sièges répartis par le mode proportionnel. Un tel seuil permettrait d'exclure de l'Assemblée nationale les partis considérés trop marginaux. Le projet de loi n° 39 propose un seuil national de 10 %.

La CSN adhère au principe du seuil minimal de compensation. Cependant, il existe dans les faits deux types de seuils de compensation : l'un théorique, établi ici à 10 % et l'autre pratique, découlant du nombre de député-es par région pouvant assurer ladite compensation. Pour ce dernier seuil, nous considérons que le nombre de député-es régionaux n'est pas assez élevé. Avec le scrutin mixte régional actuellement proposé, le seuil de compensation régionale pourrait être aussi élevé que 20 % dans la plupart des régions du Québec. Dans les faits, les plus petits partis n'auraient pas accès à la majorité des sièges répartis par le mode proportionnel.

Le seuil théorique de 10 % ne s'appliquerait donc qu'aux trois régions du Québec les plus peuplées. Cela étant, nous ne comprenons pas pourquoi le gouvernement érige un tel repoussoir symbolique à la diversité politique.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec abaisse le seuil national de compensation à 5 %.

La représentation des femmes à l'Assemblée nationale

La démocratie est une utopie qui demande constamment à être améliorée. Depuis la tenue des premières élections en 1792, le système électoral québécois s'est transformé au fil des époques et des changements de mentalité : adoption du vote secret, abolition du cens électoral, octroi du droit de vote des femmes puis des Autochtones, abaissement de l'âge requis pour exercer un droit de vote à 18 ans, encadrement du financement des partis politiques, etc. La CSN croit qu'il est plus que temps d'inscrire au sein même de la Loi électorale la parité entre les femmes et les hommes. Exception faite de l'élection provinciale de 2018 où la représentation de la députation atteignait une zone paritaire, les femmes constituent, au mieux, un tiers des élus dans les divers paliers politiques alors qu'elles composent 50,3 % de la population.

Il est certain qu'un système électoral ne peut, à lui seul, répondre à toutes les inégalités entre les femmes et les hommes. En revanche, le changement au mode de scrutin doit être considéré comme une occasion exceptionnelle pour faire avancer l'égalité entre les femmes et les hommes. En ce sens, le présent projet de loi propose d'obliger les partis à se fixer des objectifs de parité. L'absence de réelles contraintes liées à leur atteinte nous préoccupe. La seule volonté ne suffit pas et ne peut reposer que sur des vœux pieux.

Pour s'assurer que les femmes aient une véritable voix dans la société et que leurs réalités et leurs besoins spécifiques soient considérés, elles doivent participer activement à la vie politique. Or, plusieurs obstacles se dressent devant elles, qu'ils soient d'ordre structurel, systémique ou situationnel⁶. Par exemple, des études montrent que la sous-représentation des femmes en politique s'explique notamment par le fait qu'elles sont moins souvent sollicitées lors du recrutement de candidatures qui s'effectue dans des milieux où les femmes sont moins présentes⁷. Les partis politiques ont donc un rôle fondamental puisque ce sont eux qui font le recrutement de candidatures.

La CSN propose donc d'inscrire à la Loi électorale l'obligation pour les partis politiques de présenter entre 45 % et 55 % de femmes pour les sièges de circonscription. De plus, avec la création de listes de candidatures régionales, il serait assez simple d'ajouter cette obligation de présenter des candidatures en alternance femme-homme. Cinquante pour cent de ces listes devront débiter par une candidature féminine.

Les femmes assurent une diversité dans le type de leadership politique parce que leur socialisation diffère de celle des hommes, leur vision particulière du monde les amène à changer les façons de faire quand leur nombre le permet. De façon générale, nous savons qu'une meilleure performance est enregistrée dans les milieux où se retrouve une plus grande diversité. C'est la responsabilité des États, des partis et de l'ensemble de la classe politique d'assurer une représentation équitable des femmes au gouvernement.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec inscrive à la Loi électorale l'obligation pour les partis politiques de présenter entre 45 % et 55 % de candidatures pour les sièges de circonscription ainsi qu'une alternance femme-homme sur les listes des partis pour les sièges régionaux. Cinquante pour cent de ces listes devront débiter par une candidature féminine.

⁶ Exemples structurels : partage inégal des responsabilités familiales et conciliation famille-travail-politique, déficience des réseaux de contacts. Exemples systémiques : prédominance du modèle masculin, culture et climat de travail acrimonieux. Exemples situationnels : socialisation des filles, stéréotypes, traitement médiatique désavantageux pour les femmes, mythe de l'égalité atteinte.

⁷ RÉCIF 02, *Pour une gouvernance équitable, des changements de structures sont nécessaires*, 2018. [www.recif02.com/data/images/PDF/Rapports/Rapport_ACS_Recif02_VF-2.pdf].

La stabilité gouvernementale et les motions de censure

L'une des critiques les plus souvent avancées contre un modèle proportionnel est l'instabilité gouvernementale qui peut lui être associée. Le gouvernement semble soucieux de cette possibilité et justifie différentes mesures du projet de loi – grand nombre de régions, calcul de compensation – pour garantir la stabilité gouvernementale. Nous avons déjà critiqué plusieurs de ces propositions qui demeurent des freins à la représentation de la pluralité politique. Nous croyons que d'autres mécanismes démocratiques devraient être mis en place pour garantir la stabilité gouvernementale, et ainsi éviter le déclenchement répété d'élections générales à la suite de motions de censure.

Nous croyons qu'il serait nécessaire que l'Assemblée nationale se dote de règles encadrant les conditions d'exercice de votes de non-confiance « constructifs ». Par exemple, l'Assemblée pourrait montrer sa désapprobation envers la politique du gouvernement et le forcer à démissionner en adoptant à la majorité des votes à l'Assemblée nationale une motion de censure qui devrait inclure le nom d'un candidat au poste de premier ministre. Dans le cas d'un rejet de la motion, les signataires ne pourraient en présenter de nouvelles pendant la même session.

Plusieurs pays ayant un mode de scrutin mixte ou proportionnel utilisent déjà un tel mécanisme. Cela assurerait un équilibre entre la possibilité de remettre en question un gouvernement qui n'obtiendrait plus la confiance de la majorité des député-es et la stabilité gouvernementale nécessaire à une gouvernance pérenne.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec prévoit des mécanismes garantissant la stabilité gouvernementale, afin d'éviter le déclenchement répété d'élections générales à la suite de motions de censure.

Les Premières Nations et les Inuits

Proposer un changement au système électoral provoque nécessairement une ample réflexion sur l'ensemble de notre système démocratique. Si l'un des objectifs de la réforme du mode de scrutin est de mieux représenter la diversité de la population du Québec, la représentation des Premières Nations et des Inuits à l'Assemblée nationale est une question qui se pose naturellement.

Nous croyons que le gouvernement du Québec doit profiter de ce moment charnière de renouvellement de la démocratie québécoise pour adhérer à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, et ce, sans réserve. Cet instrument devrait devenir le guide fondamental du Québec dans ses rapports avec les peuples autochtones et son adoption permettrait d'ouvrir un chantier de discussion avec eux, notamment sur leurs attentes en ce qui concerne leur représentation à l'Assemblée nationale. D'autres pays font déjà l'expérience d'accorder une place particulière aux peuples autochtones au sein de leur parlement.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec adhère à la Déclaration des Nations unies pour les droits des peuples autochtones et discute avec eux de leur représentation à l'Assemblée nationale.

Le référendum

À la suite de son élection en octobre 2018, le gouvernement de la CAQ annonçait qu'il n'y aurait pas de référendum sur la réforme du mode de scrutin, parce que trois partis sur quatre étaient en accord et qu'ils s'y étaient tous engagés en campagne électorale. La CSN est toujours en accord avec cette analyse. Cependant, le gouvernement a changé d'avis et propose maintenant d'effectuer un référendum en même temps que les prochaines élections générales. La CSN n'adhère pas à cette idée qui va à l'encontre de l'entente « transpartisane », laquelle stipulait que les prochaines élections s'effectueraient sous un nouveau mode de scrutin. D'autant plus qu'aucune raison n'explique ce revirement de position.

Nous croyons qu'il serait tout à fait possible d'effectuer un référendum avant 2022 puis, dans le cas d'une réponse positive de la population, de fournir les moyens nécessaires au DGEQ pour effectuer les travaux sur les prochaines élections générales sous un nouveau mode de scrutin.

Nous croyons que la tenue d'une élection générale en même temps qu'un référendum fasse de l'ombre au débat référendaire. La population, les médias et les élu-es doivent avoir le temps et les outils pertinents pour bien saisir les enjeux complexes de ce changement au système électoral.

En outre, le 5 décembre dernier, les amendements proposés par le gouvernement au projet de loi n° 39, lesquels visaient à encadrer le processus référendaire, ont soulevé quelques surprises. D'abord, le gouvernement propose un financement de 850 000 \$ par camp référendaire. Ce montant est trop modeste pour répondre adéquatement aux besoins d'information de la population sur cette question.

Aussi, l'amendement à l'article 225.8 du projet de loi a l'originalité de proposer qu'aucun député ne puisse siéger aux comités référendaires et qu'ainsi le débat soit relégué à la société civile. Si le gouvernement ne croit pas à son projet de loi, pourquoi en fait-il un objet de référendum?

Par ailleurs, la CSN est inquiète de l'interaction entre les nouvelles règles référendaires et l'article 402 de la Loi électorale. Les organisations de la société civile pourront-elles intervenir pleinement sur la question du mode de scrutin alors que les partis politiques auront déjà pris position? Une participation active au référendum pourra-t-elle être interprétée comme « diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti » et ainsi être considérée comme des dépenses électorales?

Recommandation

Dans le cas où le gouvernement maintiendrait sa décision de tenir un référendum, que ce dernier se tienne avant les prochaines élections générales de 2022.

Conclusion

Nous espérons que le gouvernement aura une ouverture d'esprit pour bonifier le projet de loi n° 39. Le système électoral n'appartient pas à un ou à deux partis politiques, mais à l'ensemble de la population québécoise. Nous croyons que toutes les organisations politiques et la société civile doivent travailler conjointement afin d'améliorer l'expression de la démocratie au Québec.

Le projet de loi n° 39 fait une place à la pluralité politique dont une part de proportionnalité au mode de scrutin. Cependant, un grand nombre d'éléments favorisent de manière injustifiée à perpétuer le bipartisme et les grandes organisations politiques.

Le projet de loi inclut une proportionnalité du vote qui ne s'opèrera pas uniformément dans toutes les régions du Québec. Nous considérons que cette inégalité démocratique est inadmissible et nous proposons de diminuer le nombre de régions où sera exprimé le vote proportionnel.

Pour l'atteinte de la parité entre les femmes et les hommes à l'Assemblée nationale, il est temps d'inscrire des cibles de candidatures féminines pour les sièges de circonscription.

Finalement, nous ne croyons pas que la tenue d'un référendum en même temps que des élections générales, avec les règles référendaires actuelles, soit l'avenue pour garantir une bonne compréhension des modifications proposées pour les citoyennes et les citoyens.