

Avis du Conseil du statut de la femme

La réforme des
institutions
démocratiques :
quels enjeux pour
les femmes?

Mémoire au Comité
directeur des États
généraux sur la
réforme des institutions
démocratiques

Novembre 2002

Le présent mémoire a été adopté par les membres du Conseil du statut de la femme lors de l'assemblée du 15 octobre 2002.

Les membres du Conseil étaient alors Diane Lavallée, présidente, Michèle Taïna Audette, Lyse Brunet, Claire Deschênes, Ghyslaine Fleury, Christine Fréchette, Danielle Labrie, Chantal Maillé, Micheline Simard, Carolyn Sharp et Denise Trudeau.

Le Conseil du statut de la femme est un organisme de consultation et d'étude créé en 1973. Il donne son avis sur tout sujet soumis à son analyse relativement à l'égalité et au respect des droits et du statut de la femme. L'assemblée des membres du Conseil est composée de la présidente et de dix femmes provenant des associations féminines, des milieux universitaires, des groupes socio-économiques et des syndicats.

Ce mémoire a été coordonné à la Direction de la recherche et de l'analyse

Recherche et rédaction
Lucie Desrochers

Résumé et communication
Nathalie Beaulieu

Soutien technique et révision
Francine Bérubé

Conseil du statut de la femme
Service des communications
8, rue Cook, 3^e étage
Québec (Québec) G1R 5J7

Téléphone : (418) 643-4326
Téléphone : 1 800 463-2851
Télécopieur : (418) 643-8926
Internet : <http://www.csf.gouv.qc.ca>
Courrier électronique : publication@csf.gouv.qc.ca

Dépôt légal ? Bibliothèque nationale du Québec, 2002
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN : 2-550-40133-6

© Gouvernement du Québec

La traduction et la reproduction totale ou partielle de la présente publication à des fins non commerciales sont autorisées à la condition d'en mentionner la source.

RÉSUMÉ

Dans le cadre des états généraux sur la réforme des institutions démocratiques, le Conseil du statut de la femme du Québec (CSF) présente son avis *La réforme des institutions démocratiques : quels enjeux pour les femmes?*

Les statistiques démontrent toujours que si les femmes remportent un succès électoral comparable à celui des hommes, elles sont moins nombreuses qu'eux à briguer les suffrages. D'ordres sociologique, psychologique et socio-économique, des obstacles persistants peuvent expliquer le fait que les femmes ne sont pas plus nombreuses en politique. Il existe aussi des divergences de points de vue qu'entretiennent les féministes sur l'utilité de prendre part aux activités politiques par l'entremise du système des partis.

Cependant, le mot « parité » et l'expression « démocratie paritaire » font maintenant partie du vocabulaire féministe et sont couramment utilisés pour parler de l'ensemble des mesures qui peuvent être instaurées pour faciliter une présence numérique plus équitable des femmes dans les instances élues. Alors que plusieurs arguments plaident pour ou contre des mesures paritaires contraignantes, le CSF partage les objectifs de la parité numérique, mais souhaite que le débat sur les moyens de l'atteindre s'élargisse et permette de dégager, si possible, une approche et des solutions originales à la société québécoise. Le CSF espère aussi que le débat fera état des possibilités qu'offrent les modes de scrutin proportionnel et majoritaire quant à l'élection d'un plus grand nombre de femmes et du pouvoir qu'elles pourraient exercer.

Toutefois, quels que soient les choix du Québec quant à son système électoral et à son régime politique, le CSF maintient que les partis politiques constituent la clé de l'accès des femmes à des postes électifs. Ils jouent en effet un rôle primordial quant au choix des personnes candidates, notamment à l'investiture, et de la formation politique. Pour les encourager à faire élire des femmes, le Conseil suggère notamment qu'un parti politique qui, à la suite d'une élection générale, comptera au moins 30 % de femmes parmi ses députés, reçoive un remboursement de ses dépenses électorales majoré du pourcentage de femmes élues dans sa formation politique.

Concernant les nominations gouvernementales dans les instances bureaucratiques, où s'exerce une influence certaine, le CSF estime que le gouvernement québécois doit s'engager à utiliser son pouvoir de nomination pour atteindre la parité femmes/hommes, et ce, par esprit d'équité.

Enfin, le Conseil invite à la prudence en ce qui concerne le débat sur la démocratie directe compte tenu du devoir de l'État de préserver son pouvoir d'intervention en faveur de la justice sociale et de la protection du droit des minorités. Le Conseil estime aussi que la décentralisation du pouvoir au profit des régions ne doit pas engendrer des régressions quant à la présence des femmes dans les instances et la prise en compte de leurs besoins.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER — LE CHEMIN DU POUVOIR ENCORE PARSEMÉ D’OBSTACLES.....	9
1.1 Des obstacles sociologiques, psychologiques et socio-économiques	9
1.2 Le mouvement des femmes et le monde politique : une relation parfois difficile.....	11
CHAPITRE II — QUELQUES IDÉES ET EXPÉRIENCES VENUES D’AILLEURS	15
2.1 La parité ou la démocratie paritaire.....	15
2.2 Les interventions des parlements et des gouvernements.....	17
2.3 Les interventions des partis politiques à l’étranger.....	20
CHAPITRE III — DES MOYENS ADAPTÉS AU CONTEXTE QUÉBÉCOIS : DISCUSSION ET PROPOSITIONS.....	21
3.1 Le mode de scrutin.....	21
3.1.1 Le mode de scrutin et l’accession des femmes aux postes électifs	22
3.1.2 L’incidence du mode de scrutin sur l’exercice du pouvoir par les femmes.....	25
3.2 Les partis politiques : la clé de l’accès des femmes aux postes électifs.....	26
3.2.1 Le financement des candidates et des candidats aux élections et à l’investiture d’un parti.....	26
3.2.2 Le choix des candidates et des candidats.....	28
3.2.3 La formation politique.....	30
3.3 Une incitation législative et un soutien gouvernemental à l’accès des femmes aux instances de pouvoir	31
3.3.1 Une mesure incitative : une prime aux partis politiques	32
3.3.2 L’avenir du programme <i>À égalité pour décider</i>	33

CHAPITRE IV — FEMMES PARLEMENTAIRES ET RÉGIME POLITIQUE.....	35
4.1 Du rôle et des attitudes des parlementaires	35
4.1.1 En régime parlementaire	35
4.1.2 En régime présidentiel.....	38
4.2 L'accès des femmes aux fonctions exécutives.....	39
4.3 Les nominations gouvernementales.....	40
CHAPITRE V — LA DÉMOCRATIE DIRECTE.....	45
CHAPITRE VI — LES FEMMES ET LE POUVOIR RÉGIONAL	51
CONCLUSION.....	55
LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME.....	57
BIBLIOGRAPHIE.....	59

INTRODUCTION

Le mouvement des femmes lutte depuis fort longtemps pour l'atteinte de l'égalité des femmes et des hommes dans toutes les dimensions de la vie privée et publique. Un des points essentiels de cette égalité repose sur la reconnaissance du statut de citoyennes, statut que les Québécoises ont enfin obtenu lorsqu'elles sont devenues électrices et éligibles, il y a un peu plus de cinquante ans.

Si leur taux de participation au vote a toujours été aussi important que celui des hommes, leur participation aux élections en tant que candidates a toujours été inférieure à celle des hommes. Il faut en effet attendre 1961 avant qu'une femme fasse son entrée à l'Assemblée législative et 1976 pour que l'on compte les députées au pluriel. L'absence des Québécoises à la Chambre des communes a été encore plus longue puisque, détenant le droit d'éligibilité depuis 1920, ce n'est qu'en 1972 que trois femmes représenteront des circonscriptions du Québec. De fait, ce n'est que lorsque les partis susceptibles de faire élire des députés ont ouvert leur porte aux femmes à titre de candidates que la situation a évolué.

À la suite des dernières élections générales de 1998, les 29 députées formaient 23,2 % de l'Assemblée nationale; à la faveur des élections partielles tenues depuis, leur nombre est passé à 35 pour représenter 28 % de l'Assemblée. Même s'il est encore loin de la parité numérique, le Québec fait quand même très bonne figure à l'échelle mondiale; en effet, il occuperait, s'il en était membre, le 14^e rang, sur 142 parlements membres de l'Union interparlementaire pour ce qui est de la présence des femmes à l'assemblée législative¹.

Les députées québécoises sont en outre très actives sur le plan international par le truchement des trois associations dont fait partie l'Assemblée nationale, soit l'Association parlementaire du Commonwealth, la Confédération parlementaire des Amériques et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie qui ont toutes mis sur pied des sections féminines.

Dans les conseils municipaux aussi, l'égalité reste à atteindre. La présence féminine au sein des conseils municipaux n'augmente qu'à dose homéopathique. De 19,5 % de conseillères qu'elles étaient en 1994, elles ne sont, en 2001, que 23,8 %; quant aux mairesses, elles sont passées, en sept ans, de 8,9 % à 10,7 %. On constate donc que l'idée largement répandue voulant que le pouvoir municipal soit plus accessible aux femmes parce qu'il se trouve plus proche des citoyennes et des citoyens ne se vérifie pas dans les statistiques.

Donc, en dépit d'une situation québécoise qui reflète des progrès certains, il reste que la présence des femmes dans les institutions démocratiques est encore loin de correspondre à leur importance démographique et à leur apport à la société sur les plans social et économique.

¹ Union interparlementaire. *Les femmes dans les parlements nationaux*, (page consultée à plusieurs reprises entre le 18 février et le 14 août 2002), adresse URL : <http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm>

Mais pourquoi cette insistance des femmes à toucher leur part du pouvoir politique? Au-delà de la légitime recherche d'égalité de droit et de fait, deux motivations principales animent le mouvement des femmes à l'égard de la participation des femmes à la prise de décision collective. D'abord, le déficit persistant de la présence féminine dans les institutions démocratiques finit par jeter un discrédit sur les institutions elles-mêmes qui semblent incapables d'intégrer équitablement une des composantes de la société, soit sa moitié féminine. Il est en outre déplorable que la société se prive, en quelque sorte, d'une partie de ses talents. Puis, bien qu'il existe un débat sur le sujet dans la littérature féministe, on estime que la présence des femmes dans les lieux de pouvoir contribue à faire en sorte que les problèmes liés à la condition féminine soient élevés au rang d'enjeux politiques.

Depuis près de trente ans qu'il existe, le Conseil du statut de la femme a toujours accordé beaucoup d'importance à la relation des femmes avec le pouvoir politique et leur présence dans les institutions. Nous estimons que l'initiative du ministre responsable de la Réforme des institutions démocratique offre une occasion de remettre le sujet sur la place publique, d'autant plus que, dans son document de consultation, il pose directement et de façon fort pertinente la question de la place des femmes en politique. Le Conseil est donc très heureux d'apporter sa contribution à cette consultation.

L'exercice revêt donc un intérêt certain pour les femmes. C'est pour cette raison que le Conseil du statut de la femme a publié, à titre de contribution à cet exercice, une étude intitulée *Les femmes et les institutions démocratiques : pour une meilleure participation*. Notre mémoire s'inspire très largement de cette étude; la lectrice et le lecteur retrouveront dans ce document les mêmes thèmes que ceux abordés ici, mais de façon plus détaillée.

Par ailleurs, nous constatons avec plaisir que la composition du Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques respecte un bon équilibre entre les femmes et les hommes. Cela préfigure, espérons-nous, la composition future les différentes instances démocratiques et de pouvoir au Québec.

Dans notre mémoire, nous tentons d'expliquer pourquoi la présence des femmes en politique est encore inférieure à leur importance démographique, sociale et économique et pourquoi ce phénomène perdure malgré des progrès importants des femmes en général. Nous aborderons ensuite certains thèmes liés à la réforme des institutions démocratiques ayant plus ou moins d'incidence sur la présence des femmes dans les institutions et leur participation au pouvoir politique.

Nous discuterons des moyens susceptibles de favoriser une présence accrue des femmes en politique, surtout par l'augmentation du nombre de candidatures féminines aux élections. Nous nous livrerons aussi à une réflexion sur le régime politique quant à la participation des femmes parlementaires et leur accès aux fonctions exécutives. Nous invitons ensuite le gouvernement à agir avec beaucoup de prudence dans l'instauration de mécanismes de démocratie directe et nous posons finalement les conditions qui devraient guider les décisions touchant le pouvoir régional au regard de la place et des intérêts des femmes.

CHAPITRE PREMIER — LE CHEMIN DU POUVOIR ENCORE PARSEMÉ D'OBSTACLES

Nous devons constater que des obstacles importants empêchent encore une participation maximale des femmes à la vie publique et que ces obstacles se situent bien en amont du système électoral et ne se rapportent souvent que très indirectement à quelque défaut de fonctionnement des institutions démocratiques.

Une analyse qui s'étend au-delà du strict environnement politique ou électoral met rapidement au jour des obstacles de nature psychologique, sociologique et économique; il y a aussi lieu de s'interroger sur le rapport que les femmes et le mouvement des femmes entretiennent avec le pouvoir politique. Cette réalité n'est d'ailleurs pas propre à notre société puisque l'Union interparlementaire constatait encore récemment que : «Quelles que soient les régions, les pays et la sensibilité des partis concernés, des constantes demeurent, comme si les barrières dans l'accès à la vie politique étaient générales et universelles². »

1.1 Des obstacles sociologiques, psychologiques et socio-économiques

Une des explications les plus primaires du retard des femmes à occuper leur place en politique serait le maintien par les hommes en place dans les institutions politiques d'un environnement qui serait hostile aux femmes³. On peut accorder plus ou moins de crédit à cette hypothèse d'ordre sociologique; il reste que plusieurs femmes évoquent un environnement qu'elles perçoivent comme hostile lorsqu'elles expriment leurs réticences à s'engager dans l'action politique.

La socialisation des femmes, qui les préparerait à des rôles sociaux différents de ceux des hommes, constituerait aussi une entrave à une participation politique correspondant à leur importance. L'action politique entrerait en conflit avec la socialisation traditionnelle des femmes qui les disposerait, entre autres, à rechercher et à entretenir l'harmonie entre les personnes, notamment au sein de la famille. Par conséquent, les opinions tranchées et les affrontements directs que suppose le débat politique seraient incompatibles avec leur socialisation qui les préparerait davantage à la recherche du consensus.

La désaffection à l'endroit de la politique et l'image négative de la classe politique auprès du public en général représentent un danger pour la vie démocratique et sans doute un

² Union interparlementaire. *Participation des femmes à la vie politique. Bilan de l'évolution au sein des parlements nationaux, des partis politiques, des gouvernements et de l'Union interparlementaire, cinq ans après la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, Genève, Union interparlementaire, 1999, p. 43.

³ Philippe BRAUD. « Sous-représentation des femmes et suspicion du système politique démocratique », dans *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, Éditions La Découverte, 1995, p. 490-494.

frein à l'engagement politique d'un certain nombre de personnes. Est-ce que les femmes seraient davantage réticentes que les hommes à faire face à ces sentiments populaires négatifs?

Enfin, les tâches familiales et domestiques, encore très inégalement réparties entre les femmes et les hommes, constituent un sérieux obstacle pour un grand nombre de femmes désireuses de s'impliquer davantage dans la vie de la collectivité.

On a longtemps expliqué la moindre implication politique des femmes par leur manque de scolarité et d'expérience. Ces explications sont de moins en moins admissibles compte tenu des progrès considérables que les femmes ont connus en matière de scolarisation depuis une trentaine d'années.

Les femmes se feraient-elles une idée différente des hommes de la réalisation sociale? Cette hypothèse a été vérifiée par Philippe Braud qui montre une différence à cet égard entre les femmes et les hommes diplômés des grandes écoles françaises, là précisément où se recrute une bonne part de la classe politique en France⁴.

Enfin, l'inégalité socio-économique qui persiste entre les sexes constitue un facteur important de l'inégalité dans la participation des femmes et des hommes aux affaires publiques en général. Que les candidates et les candidats émanent des rangs du parti ou que les autorités d'un parti recrutent des personnes à l'extérieur, la situation socio-économique des personnes recherchées revêt une importance certaine. On aura tendance à privilégier les personnes qui ont «réussi» ou qui se sont distinguées dans leur secteur d'activité. On sera également attiré par quelqu'un qui exerce déjà une influence dans son milieu; du seul fait de sa notoriété, il représente un atout pour le parti. Sur le plan de l'emploi, les hommes ont un taux d'activité supérieur aux femmes⁵. Aussi, les femmes et les hommes n'exercent pas les mêmes emplois et ceux-ci occupent encore massivement les postes de commande dans le monde du travail. Les emplois que ces derniers occupent en plus grand nombre les placent en meilleure situation pour faire valoir leurs capacités à gouverner ou pour attirer l'attention des partis.

Il est en outre vraisemblable que les employeurs accordent une plus grande souplesse à leur personnel de haut niveau dans la perspective d'une candidature qu'au personnel attaché à la production. Le phénomène est le même pour les travailleuses et les travailleurs autonomes – dont les femmes forment le tiers de l'effectif – où les conditions de travail et les secteurs d'activité des hommes les placent en meilleure position, soit pour se faire remarquer par un parti politique ou pour solliciter eux-mêmes l'appui des membres d'un parti en vue d'une candidature.

⁴ *Idem*, p. 490-494.

⁵ En 2001, le taux d'activité des femmes est de 56,6 % alors que celui des hommes est de 70,9 %. Statistique Canada. *Population active, occupée et en chômage, et taux d'activité et de chômage*, Québec, 2001, (page consultée le 1^{er} juillet 2002), adresse URL : http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/People/Labour/labor07b_f.htm

Les conseils municipaux et les organisations de tous genres constituent également un réservoir de candidatures potentielles. Là encore, l'égalité est en devenir.

Les nombreuses organisations qui composent le mouvement des femmes sont très vivantes et rassemblent un grand nombre de femmes compétentes, imaginatives et dynamiques dévouées au changement social. D'autres milieux entretiennent un réseau d'organisations au service de leurs membres et/ou de la société; c'est là une richesse pour l'ensemble du Québec. Toutefois, pour différentes raisons – dont certaines seront discutées ci-après – les associations féminines semblent faire l'objet d'un intérêt moindre de la part des partis politiques que certaines organisations traditionnellement composées majoritairement d'hommes. Est-ce là le fait de rapports plus ou moins difficiles entre le monde politique et le monde féministe? Est-ce là l'expression d'un certain conformisme de la part des partis? Est-ce que les changements que revendique le mouvement des femmes représentent une source de crainte pour les partis politiques? Ces questions restent entières.

Une enquête de la politologue Éveline Tardy a démontré que les militants sont deux fois plus souvent sollicités pour poser leur candidature que les militantes dans un parti donné. De plus, lorsqu'elles se portent candidates à l'investiture, elles ont plus de succès que les hommes⁶. L'enquête ne dit pas cependant si les femmes et les hommes acceptent le même niveau d'incertitude devant la possibilité d'être élus; en d'autres termes, serait-il possible que les femmes ne posent leur candidature que si elles ont des chances relativement élevées de l'emporter? On peut aussi se demander si des femmes auraient renoncé à une candidature à l'investiture de leur parti à cause de difficultés de financement.

En définitive, la situation encore minoritaire des femmes dans les emplois supérieurs, leur faible présence dans les instances locales de pouvoir et dans les organisations qui ont traditionnellement retenu l'attention des partis politiques ainsi qu'un financement électoral souvent plus difficile constituent des facteurs d'exclusion des femmes des candidatures à l'échelle nationale.

1.2 Le mouvement des femmes et le monde politique : une relation parfois difficile

Cet inventaire des facteurs qui empêchent une présence égale des femmes et des hommes dans les institutions démocratiques serait incomplet si nous ne faisons pas état des divergences de points de vue que les féministes entretiennent sur la pertinence et l'utilité de prendre part aux activités politiques par l'entremise du système des partis. Il faut également faire allusion aux relations souvent tendues entre le mouvement des femmes et les institutions démocratiques.

⁶ Éveline TARDY. *Premiers résultats – Enquête sur les différences de genre dans le militantisme politique au Québec (PQ et PLQ)*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Faculté de science politique et de droit, décembre 2000, p. 10.

Un débat – qui tend toutefois à s’atténuer – anime depuis longtemps le mouvement féministe. Il se pose en ces termes : est-ce que les partis politiques, historiquement dominés par les hommes, peuvent être transformés par les femmes ou sont-ils irréformables parce que fondamentalement patriarcaux? Les théoriciennes sont divisées sur cette question.

Les féministes libérales croient que les institutions politiques peuvent être réformées. Pour elles, leur transformation s’inscrit dans la longue campagne que mènent les femmes pour des changements politiques et sociaux. Elles estiment également que la participation des femmes sur la scène politique est différente de celle des hommes tant dans leur style que dans les thèmes avancés et qu’il y a là un potentiel d’évolution à saisir. Pour elles, l’État peut être un allier des femmes dans leur quête d’égalité et dans la lutte à toutes les discriminations. Il agit comme arbitre ou peut poser des gestes favorables aux femmes et les gestes de l’État seront d’autant plus favorables aux femmes que celles-ci seront présentes en grand nombre dans les institutions. Le Conseil du statut de la femme appartient à cette tendance.

D’un autre côté, les féministes radicales et postmodernes voient les institutions politiques, y compris les partis politiques, comme essentiellement patriarcales et irréformables. Il n’est donc pas question pour elles d’y participer⁷.

Nous sommes par ailleurs préoccupées par le type de relations qu’entretiennent certains groupes féministes et les femmes élues aux niveaux local ou national. En effet, les témoignages des femmes engagées en politique dénotent une faiblesse dans la communication entre elles et les représentantes du mouvement des femmes; il y a en outre, selon nous, un manque de compréhension des possibilités réelles des politiciennes de la part des militantes féministes et de là, des attentes irréalistes.

Les politiciennes, parfois issues du mouvement des femmes, constatent que très souvent une distance, pour ne pas dire une méfiance, s’est créée entre les détentrices du pouvoir et les « femmes de la base » dès lors qu’elles ont accédé aux lieux du pouvoir. Les témoignages en ce sens sont trop nombreux et trop concordants pour nous laisser indifférentes. Nous regrettons cette distance entre des femmes qui, très souvent, poursuivent les mêmes objectifs, mais avec des moyens différents. Il y a là certainement une perte de pouvoir pour les femmes et, croyons-nous, un facteur supplémentaire qui explique la pénurie de femmes élues.

* * *

Tous les facteurs énoncés dans ce chapitre affectent d’une façon ou d’une autre les possibilités réelles des femmes de participer à la vie publique; donc, dans l’état actuel des choses, les femmes disponibles pour la vie politique sont moins nombreuses que les hommes. À notre avis, la véritable égalité des chances devant la possibilité de solliciter un mandat électif et de représenter la population est encore

⁷ Lisa YOUNG. *Feminists and Party Politics*, Vancouver et Toronto, UBC Press, 2000, p. 4-6.

en devenir. Nous sommes aussi convaincues que le mouvement des femmes, qui constitue un réservoir de compétences et de volonté d'action politique, n'a pas été mis suffisamment à contribution dans la vie démocratique québécoise.

Ce contexte général dans lequel évoluent les femmes et le mouvement des femmes constitue une toile de fond qui ne peut être ignorée lorsqu'il s'agit d'étudier toute question relative à la participation des femmes à la vie politique. C'est donc en tenant compte de cet environnement que nous avons réfléchi et que nous formulons des pistes de réflexion et des recommandations.

CHAPITRE II — QUELQUES IDÉES ET EXPÉRIENCES VENUES D'AILLEURS

Les réflexions du mouvement des femmes, ici et ailleurs, débouchent sur la recherche de moyens pratiques d'en arriver à une plus grande présence des femmes dans les institutions démocratiques et dans les lieux de pouvoir en général. Les demandes des femmes à cet égard sont variables, tout comme les réponses qu'elles ont reçues des États et des partis politiques. Dans ce chapitre, nous faisons état du débat sur la parité et nous présentons une synthèse des moyens utilisés pour favoriser l'élection et la nomination de femmes dans les parlements et dans des organismes publics à la lumière d'expériences étrangères.

2.1 La parité ou la démocratie paritaire

Avant de voir de plus près les mesures adoptées pour favoriser l'accès des femmes aux postes de pouvoir politique, il convient de présenter très brièvement un concept qui accompagne dorénavant le débat sur la participation des femmes à la vie démocratique, soit le concept de parité ou de démocratie paritaire. On trouvera une description plus détaillée de la parité et la présentation des arguments soulevés dans le débat autour de ce concept dans l'étude du Conseil du statut de la femme intitulée *Les femmes et les institutions démocratiques : pour une meilleure participation*.

Le mot « parité » et plus rarement l'expression « démocratie paritaire » font désormais partie du vocabulaire féministe. Il s'agit d'un concept européen, né plus particulièrement au sein du Conseil de l'Europe à la fin des années 80. Ces termes sont régulièrement prononcés dans les discussions entourant la place des femmes en politique. Elles constituent en soi un appel à un partage du pouvoir politique.

Pour certaines personnes, la parité représente un concept philosophique établissant la participation égale des femmes et des hommes à l'exercice du pouvoir politique sur le constat que l'humanité est fondamentalement composée de personnes appartenant à deux sexes différents. La différence sexuelle est alors considérée comme fondamentale et ne peut être occultée au profit d'un être humain abstrait et universel. Elle traverse toutes les autres divisions; quelle que soit la façon dont on divise la société – selon la race, le groupe ethnique, la langue, la religion, etc. – chacun des groupes est nécessairement composé de femmes et d'hommes. Certains estiment logique que le concept de parité débouche, dans son application, sur une présence égale des femmes et des hommes dans les institutions politiques⁸.

⁸ Chantal MAILLÉ. *Notes sur la présentation de Chantal Maillé au Conseil du statut de la femme le 8 juin 2001. Thème : la parité en politique*, p. 2 et Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie. *Rapport final d'activités*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, p. 41 et 44.

Si certains prennent une distance avec la notion de représentation de groupe, d'autres proposent une définition de la parité qui s'apparente davantage au communautarisme qui prendrait acte que les femmes composent la moitié de la population et qu'à ce titre, elles doivent être représentées dans la même proportion. Selon cette approche, qu'on qualifie également de paritaire lorsqu'il s'agit des femmes et des hommes, les organes législatifs et exécutifs de l'État sont le reflet de la répartition des caractéristiques importantes des membres formant la population du pays⁹.

Pour d'autres, la parité prend un aspect beaucoup plus pratique et réfère à la recherche et à la mise en place d'une gamme de mesures visant une présence égale des femmes et des hommes dans les instances élues.

Le concept et son application ne font pas l'unanimité. Le principal argument en soutien au concept et à son éventuelle application par des mesures contraignantes est le fait que l'universalisme des droits sur lequel est fondée la démocratie libérale, en ne prenant pas en compte la différence sexuelle, occulte les réalités féminines et réfère de fait à l'homme. Ceux qui s'opposent à une telle vision et, par conséquent, à une application du concept de façon coercitive, craignent entre autres la référence à la différence biologique entre les hommes et les femmes, différence qui est en grande partie responsable du maintien à l'écart des femmes de la vie publique.

Pour certaines personnes, la parité ne représente rien d'autre qu'une solution pratique, tout aussi imparfaite que les autres, pour favoriser l'accès des femmes aux postes élus. Invoquer ce concept constitue alors une stratégie de renouvellement du discours pour continuer de travailler au même objectif. Où en est la société québécoise par rapport à cette question?

Le mouvement des femmes et certains acteurs politiques québécois montrent beaucoup d'intérêt pour la parité. Le concept n'est toutefois pas encore bien défini et il ne semble pas y avoir consensus sur sa signification et encore moins sur son application. Que signifie les termes « parité » et « démocratie paritaire » au Québec? Il nous semble y avoir des optiques concurrentes. S'agit-il d'une nouvelle approche philosophique? S'agit-il simplement d'une autre façon de nommer les choses dans la longue quête d'une égalité qui se reflèterait dans les institutions démocratiques?

Des éléments du débat sur la parité – en premier lieu le vocabulaire – ont traversé l'Atlantique, notamment à cause de la notoriété de la loi française sur la parité et des discussions qui y ont mené; ces débats ont en effet eu beaucoup d'écho dans les milieux féministes québécois. Il n'est pas certain, toutefois, que le débat soit engagé ici dans les mêmes termes qu'en Europe, en France en particulier. L'approche réservée à ce concept

⁹ Joni LOVENKUSKI. « Compatibilité de la démocratie paritaire avec la législation constitutionnelle et électorale du Royaume-Uni », dans Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie. *Op. cit.*, p. 72; Bérengère MARQUES-PEREIRA. « Quotas ou parité. Enjeux et argumentation », *Recherches féministes*, vol. 12, n° 1, 1999, p. 114 et Marie-Blanche TAHON. « Citoyenneté et parité politiques », *Sociologie et sociétés*, vol. XXXI, n° 2, automne 1999, p. 82.

ici paraît moins philosophique, bien qu'il se fonde sur le constat que la société est composée de femmes et d'hommes à part égale et que, par conséquent, les institutions démocratiques devraient mieux refléter cette réalité.

Le terme réfère plus souvent, nous semble-t-il, à un objectif de présence égale des femmes et des hommes dans les instances démocratiques. C'est cependant autour de l'histoire de l'exclusion plus ou moins importante des femmes des lieux de pouvoir, de la persistance de la sous-représentation des femmes et de la volonté de provoquer un changement que s'élaborent des stratégies pour remédier à ce défaut de la démocratie.

La référence à la parité constitue certainement un facteur susceptible de relancer avantageusement le discours sur la présence des femmes dans les institutions et leur participation à la vie politique et démocratique. Prenant acte que les postes de pouvoir sont occupés de façon disproportionnée par les hommes, la parité se veut, pour plusieurs, une voie intéressante pour corriger cette situation.

Il nous semble donc qu'un grand nombre de questions se posent sur l'avenir de ce concept et de son application ici. Lorsque l'on parle de « parité » ou de « démocratie paritaire » de quoi s'agit-il exactement? S'agit-il d'un objectif ou d'un moyen? Dans quelle mesure l'expérience et le débat européens peuvent-ils contribuer à renouveler le discours d'ici sur la participation des femmes à la politique? Est-ce que les solutions trouvées ailleurs, comme par exemple la loi française sur la parité, sont importables dans notre contexte?

Le Conseil du statut de la femme partage les objectifs de la parité numérique et souhaite que le débat sur les moyens de l'atteindre s'élargisse au Québec. Il invite l'ensemble du mouvement des femmes et les milieux politiques à débattre de cette question afin de dégager, si possible, une approche et des solutions originales à la société québécoise.

Enfin, il nous semble pertinent de reconnaître que tout débat sur la participation des femmes à la vie démocratique ne doit pas ignorer l'inégalité socio-économique chronique dans laquelle les femmes continuent de vivre et qui compte parmi les obstacles les plus importants à l'avènement d'un véritable partage du pouvoir entre les sexes. Il ne doit pas non plus occulter le fait que les femmes peuvent percevoir le pouvoir politique et son exercice de façon différente des hommes et que des divergences de points de vue existent sur ce point entre les femmes elles-mêmes.

2.2 Les interventions des parlements et des gouvernements

Le Conseil du statut de la femme a colligé des informations sur 80 pays dans lesquels des actions identifiables ont été posées relatives à l'élection des femmes ou de leur

nomination par les gouvernements dans différentes instances¹⁰. Les expériences vont de l'adoption de lois à l'affirmation d'un refus d'intervenir, en passant par les actions prises par les partis politiques.

En résumé, dans les 80 pays considérés, 20 ont adopté des mesures législatives. Dans la majorité de ces pays, soit dans 48, au moins un parti politique a adopté une politique favorisant les candidatures féminines; 17 pays ont mis en place des mesures favorisant la nomination de femmes à différentes instances et 4 gouvernements ont exprimé leur choix de ne pas intervenir dans le processus électoral en faveur de l'élection d'un plus grand nombre de femmes.

Les lois qui visent l'accroissement du nombre de candidates ou d'élues se divisent en deux catégories principales : 1) les lois qui exigent la présence d'une certaine proportion de femmes parmi les candidats aux élections et 2) les lois ou les constitutions qui attribuent des sièges réservés aux femmes dans les parlements.

La France occupe une place à part dans la première catégorie de pays qui ont adopté des lois favorisant l'élection des femmes. Elle s'est taillé cette place, non seulement par la portée de sa loi, mais aussi par l'importance du débat qu'elle a suscité. Il semble bien que ce soit en France, en effet, que le débat sur le concept de parité ait connu jusqu'à présent le plus d'envergure et qu'il ait débouché sur l'adoption, en juin 2000, de la Loi sur l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives – dite loi sur la parité.

Essentiellement, la loi française oblige les partis politiques, sous peine de sanctions, à présenter des listes composées pour moitié de femmes et pour moitié d'hommes dans les scrutins de listes. Pour les élections législatives, qui se tiennent en vertu du scrutin majoritaire à deux tours, les partis doivent faire en sorte que l'égalité des sexes soit respectée dans l'ensemble des candidatures.

Si la loi française a donné des résultats probants pour les élections municipales, faisant passer les femmes de 22 % dans les conseils municipaux à 48 %, les résultats ont été décevants lors des élections législatives de juin 2002, le pourcentage de femmes à l'Assemblée nationale ne passant que de 10,9 % à 12,3 %. On notera que la pénalité imposée aux partis politiques en défaut est très sévère pour les élections tenues au scrutin de liste, dont les élections municipales, puisqu'une liste non conforme à la loi ne peut être enregistrée; pour les élections législatives, la loi prévoit une sanction financière aux partis fautifs.

En France, le débat menant à la loi sur la parité a eu lieu autour du concept de parité, même si la loi elle-même ne réfère ni au terme, ni directement au concept. Techniquement, il s'agit d'un quota de 50 % imposé par la loi aux partis politiques.

¹⁰ On trouvera les détails sur ces pays dans l'étude suivante parue récemment au Conseil du statut de la femme : Lucie DESROCHERS. *Les femmes et les institutions démocratiques : pour une meilleure participation*, Québec, Conseil du statut de la femme, 2002, 115 p.

On range généralement les quotas dans la catégorie des mesures dites « d'action positive » qui visent à compenser pour une sous-représentation des femmes mais dont l'application devrait prendre fin lorsque l'équilibre des sexes est atteint. On retrouve ce genre de mesures de redressement dans pas moins de huit pays, imposant des quotas qui varient de 5 à 33 %. Certains textes législatifs, en Belgique notamment, mettent l'accent sur la notion d'équilibre entre les femmes et les hommes en fixant un pourcentage maximal de candidats du même sexe.

L'application de quotas ne fait pas l'unanimité. Non seulement craint-on de particulariser les femmes dans les institutions démocratiques, les quotas peuvent être interprétés non comme un minimum à respecter, mais comme un maximum indiquant qu'un objectif de justice a été atteint.

Dans cinq pays, tous situés en Asie et en Afrique, la loi garantit des sièges réservés aux femmes. Selon l'Union interparlementaire, les sièges réservés sont utiles pour faciliter la présence d'un nombre restreint de femmes dans les assemblées où, sans une telle mesure, elles seraient vraisemblablement absentes.

L'Italie et l'Égypte appliquaient des mesures législatives ou exécutives, mais elles ont été abandonnées à la suite de contestations judiciaires.

Plusieurs pays ont par ailleurs mis en place des mesures incitatives susceptibles d'augmenter le nombre de candidates et d'élues. Ces mesures sont tantôt d'origine législative, tantôt d'origine exécutive. Dans certains cas, la loi encourage ou oblige les partis à adopter des mesures sans en énoncer la teneur ni fixer d'objectifs précis; dans d'autres cas, c'est le gouvernement qui met en place des politiques afin de stimuler la participation politique des femmes. Le programme québécois *À égalité pour décider*, administré par le Secrétariat à la condition féminine, appartient à cette dernière catégorie d'interventions gouvernementales.

Dans pas moins de douze pays, dont le Canada¹¹, des mesures législatives ont été proposées au parlement, mais aucune loi n'a été adoptée.

Plusieurs gouvernements ont par ailleurs pris des engagements quant à l'objectif d'atteindre l'équilibre des sexes dans les organismes dont ils ont la responsabilité de nommer les membres. Parfois cet engagement se reflète dans une loi, parfois dans une politique.

Dans d'autres pays, on a assisté à des débats publics sur la question, parfois à l'occasion d'un débat parlementaire sur un projet de loi, ou les gouvernements ont, dans des rapports, fait état de leur volonté de ne pas intervenir de façon proactive parfois à cause

¹¹ En 1999, la députée de Longueuil à la Chambre des communes, M^{me} Caroline St-Hilaire, a déposé un projet de loi prévoyant le versement d'une prime au financement des partis politiques lorsque 30 % du nombre total des candidats élus d'un parti étaient des femmes. Son projet de loi n'a franchi que l'étape de la première lecture.

de l'égalité prescrite par la constitution. Au Danemark, par exemple, compte tenu de la présence élevée des femmes dans le parlement, on estime qu'il n'est plus nécessaire ni souhaitable que les partis appliquent une politique de quotas. Parmi les autres pays dont nous avons eu connaissance de déclaration sur le sujet, on note l'Australie, le Royaume-Uni et le Luxembourg.

2.3 Les interventions des partis politiques à l'étranger

Les mesures instaurées par les partis politiques sont, et de loin, les plus répandues et elles ont un effet certain sur la situation des femmes dans les postes représentatifs; dans 48 des 80 pays qui forment notre répertoire, au moins un parti a mis en place des mesures favorisant l'augmentation des candidatures féminines.

Dans la majorité de ces pays, c'est le recours aux quotas qui est de loin le plus populaire. Ces quotas varient de 4 à 50 %. Contrairement aux lois qui imposent aux partis le respect d'un certain pourcentage de candidatures féminines – lois souvent assorties de sanctions – les quotas définis par les partis relèvent de leur propre initiative; le défaut de s'y conformer ne peut donc entraîner d'autres sanctions que morales ou politiques au sein du parti ou, dans une certaine mesure, de la part de l'électorat.

CHAPITRE III — DES MOYENS ADAPTÉS AU CONTEXTE QUÉBÉCOIS : DISCUSSION ET PROPOSITIONS

Les expériences étrangères recensées montrent une variété de mesures possibles pour favoriser une présence plus équitable des femmes dans les instances démocratiques. En cette matière, la culture politique ainsi que les revendications et les attentes du mouvement des femmes sont des ingrédients qui influencent les choix. Quelles sont les avenues possibles dans le contexte québécois? C'est le résultat de notre réflexion que nous livrons ci-après.

Nous nous sommes interrogées sur l'incidence du mode de scrutin sur l'élection des femmes et sur leur participation à la formation des gouvernements. Nous en arrivons à la conclusion que le mode de scrutin lui-même influence assez peu les possibilités que des femmes accèdent en plus grand nombre aux assemblées; en revanche, il nous semble clair que l'attitude des partis politiques à leur égard et les mesures qu'ils entendent mettre en place sont déterminantes. C'est pourquoi nous adressons une série de recommandations aux partis politiques afin qu'ils s'assurent d'une véritable égalité des chances, particulièrement dans les courses à l'investiture.

Enfin, nous nous adressons au législateur afin qu'il introduise, dans la Loi électorale, une incitation aux partis politiques à faire élire davantage de députées et au gouvernement afin qu'il reconduise le programme *À égalité pour décider*.

3.1 Le mode de scrutin

Le ministre expose dans son document de consultation les défauts du scrutin majoritaire utilisé au Québec et convie les Québécoises et les Québécois à une réflexion sur l'introduction d'éléments du scrutin proportionnel. Avec beaucoup de pertinence, il indique que le choix du mode de scrutin est lourd de conséquence puisqu'il influe sur la vie politique des partis politiques, sur celle de l'Assemblée nationale et du gouvernement.

À notre avis, il s'agit d'un choix fondamentalement politique qui doit se faire en fonction de deux considérations principales : l'efficacité, plus facilement atteinte par le scrutin majoritaire, ou la représentativité, mieux garantie par le scrutin proportionnel. Un autre élément à considérer dans le choix du mode de scrutin est la cohérence avec le régime politique.

Le Conseil du statut de la femme n'a pas analysé la pertinence de modifier le mode de scrutin en fonction de ses effets sur le système et la dynamique politiques au Québec. On cherchera donc vainement dans notre mémoire l'expression d'un choix définitif à cet égard. Il y a par ailleurs lieu de se demander en quoi le choix d'un mode de scrutin peut apporter avec lui une dynamique susceptible de plus ou moins favoriser la participation des femmes à la vie politique; il est aussi possible qu'il accorde aux femmes plus ou moins d'influence dans la conduite des affaires de l'État.

3.1.1 Le mode de scrutin et l'accèsion des femmes aux postes électifs

La documentation féministe présente le scrutin proportionnel comme étant plus favorable à l'élection des femmes que le scrutin majoritaire. On se base généralement sur des statistiques qui montrent que la proportion de femmes élues est de façon générale plus élevée dans les pays qui appliquent le scrutin proportionnel. Ceux, parmi les 80 pays étudiés, qui utilisent le scrutin majoritaire comptent présentement 12 % en moyenne dans leur parlement alors que ceux qui appliquent le scrutin proportionnel ou mixte en comptent 18 %.

Il nous semble toutefois que les analyses portant sur l'incidence du mode de scrutin sur l'élection des femmes ne prennent pas suffisamment en considération les contextes social, économique et politique dans lesquels évoluent les femmes et le mouvement féministe, pas plus que l'importance de l'engagement des partis politiques envers l'élection des femmes et leur volonté d'agir. Aussi, les arguments généralement avancés pour démontrer l'avantage du scrutin proportionnel ne parviennent pas à nous convaincre de la valeur intrinsèque de ce mode de scrutin pour favoriser l'élection d'un plus grand nombre de femmes.

Dans plusieurs cas, en effet, le mode de scrutin proportionnel vit dans un environnement où les partis politiques ont mis de l'avant, depuis longtemps déjà, des mesures favorisant l'élection d'un plus grand nombre de femmes. C'est le cas particulièrement des pays scandinaves qui se placent au premier rang pour ce qui est de la présence des femmes dans les assemblées législatives avec des pourcentages variant entre 35 et 45 %.

Le choix et la mise en place de mesures visant un tel objectif ne se font pas dans un vide politique; les partis et les mœurs politiques varient d'un pays à l'autre et ces différentes cultures influent notamment sur la façon dont seront choisis les candidates et les candidats. Par exemple, en présence du scrutin proportionnel, la constitution des listes relève souvent des autorités centrales des partis; il leur est alors relativement facile – lorsque la volonté existe – de se donner des règles strictes et d'intervenir directement dans le choix des candidates et des candidats, notamment en vue de garantir un équilibre des sexes sur les listes.

Ces interventions ne sont pas impossibles avec le scrutin majoritaire. Dans notre système électoral, cela s'appelle le «parachutage » et cette technique est plus ou moins acceptée selon les circonstances et la tolérance des associations locales face aux interventions des instances centrales. Tout de même, en autant que les règles du parti l'autorisent, les interventions directes sont régulièrement mises en pratique, que ce soit pour présenter des « vedettes » politiques ou plus rarement pour des femmes¹².

¹² On se rappellera que le chef du Parti libéral du Canada, en 1997, a utilisé le pouvoir que les règles du parti lui accordent pour nommer des femmes dans certaines circonscriptions sans qu'elles aient à affronter une assemblée de mise en candidature. Cette intervention a suscité diverses réactions dans le mouvement des femmes, certaines y voyant une intervention humiliante alors que d'autres se réjouissaient que la marge de manœuvre accordée au chef du parti serve à favoriser un équilibre des sexes.

Dans la culture politique québécoise, il nous semble que le choix de la personne qui portera les couleurs du parti aux élections est une fonction que les militantes et les militants considèrent comme très importante; l'assemblée d'investiture, surtout lorsqu'il y a élection, n'est-elle pas un point culminant dans la vie d'une association locale? L'introduction d'éléments de la proportionnelle n'enlèverait pas automatiquement le droit des membres de choisir les candidates et les candidats; il y aurait vraisemblablement des investitures visant non seulement à choisir les candidates et les candidats, mais à déterminer l'ordre dans lequel ils apparaîtraient sur la liste. À tout événement, nous croyons qu'il appartient aux membres à décider des règles qui régissent les activités du parti.

L'Union interparlementaire et le Conseil de l'Europe considèrent que le scrutin proportionnel ne possède pas de vertu en lui-même et ce n'est que dans certaines conditions qu'il peut faciliter l'élection de femmes¹³. Nous partageons cette opinion; le mode de scrutin ne nous semble pas un acteur dans le système politique, mais un cadre dans lequel évoluent les partis politiques. Nous estimons toutefois que la volonté des partis politiques est la clé du progrès en cette matière. Quels que soient les choix que fera la société québécoise à ce chapitre, les femmes, notamment représentées par le mouvement des femmes, doivent accentuer leurs pressions sur les partis politiques, ces acteurs inéluctables dans le processus démocratique, afin qu'ils fassent les efforts nécessaires pour présenter des équipes mieux équilibrées.

S'il y a encore si peu d'élues c'est, comme dirait M. de La Palice, qu'il y a trop peu de candidates. Or, le fait qu'un plus grand nombre de femmes se retrouvent sur les bulletins de vote a peu à voir avec le mode de scrutin, mais beaucoup à voir avec les considérations socio-économiques dont nous avons déjà discuté et de la volonté des partis politiques de réserver aux femmes une place plus ou moins importante dans leurs instances et sur les bulletins de vote. Nous reviendrons sur le nécessaire engagement des partis politiques.

Le Conseil du statut de la femme souhaite que le débat sur les institutions démocratiques entamé par la présente consultation s'élargisse et débouche sur des échanges entre le mouvement des femmes, les partis politiques et d'autres groupes intéressés sur les possibilités qu'offrent les deux modes de scrutin quant à l'élection d'un plus grand nombre de femmes et du pouvoir que celles-ci pourraient éventuellement exercer afin de changer les choses.

¹³ Conseil de l'Europe. *Actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes sur les actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes*, Strasbourg, le Conseil, p. 94 et Union interparlementaire. *Participation des femmes à la vie politique. Bilan de l'évolution au sein des parlements nationaux, des partis politiques, des gouvernements et de l'Union interparlementaire, cinq ans après la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, op. cit., p. 37-38.

Nous nous permettons de soumettre les questions suivantes au débat :

✍ Dans l'hypothèse de l'application du scrutin proportionnel

- ? Compte tenu que la constitution de listes permet des interventions plus directes en faveur des candidatures féminines, les instances dirigeantes des partis politiques seraient-elles disposées à mettre en place des mesures favorisant ces candidatures, telles que les quotas, voire l'alternance des femmes et des hommes sur les listes?
- ? Ces membres des partis politiques seraient-ils disposés à abandonner une part de la liberté dont ils disposent actuellement – de façon variable selon les partis – dans le choix des candidates et des candidats au nom d'une plus grande égalité des sexes dans la participation politique?

✍ Dans l'hypothèse du maintien du scrutin majoritaire

- ? Quelles mesures concrètes les instances dirigeantes des partis politiques sont-elles disposées à mettre en place afin d'élargir le champ de recrutement des candidates?
- ? Quelles mesures sont-elles disposées à mettre en place pour assurer une véritable égalité des chances dans les courses à l'investiture?
- ? Jusqu'à quel point sont-elles prêtes à imposer des candidates dans le but d'équilibrer la présence des femmes et des hommes parmi les candidates et les candidats dans les circonscriptions « gagnantes »?

* * *

Plusieurs intervenantes dans le mouvement des femmes estiment par ailleurs que l'introduction d'éléments du scrutin proportionnel au Québec ouvrirait de nouvelles possibilités pour l'accès des femmes aux postes électifs et leur éventuelle participation au pouvoir; certaines croient en effet que le changement de dynamique électorale lui-même serait en soi bénéfique aux femmes en suscitant, entre autres, un intérêt nouveau pour le processus électoral.

Plusieurs dans le mouvement des femmes estiment être mal représentées par les partis politiques actuellement sur la scène québécoise. Elles attribuent, non sans raison, au mode de scrutin majoritaire l'absence de véhicule capable de porter adéquatement leurs idées et leurs intérêts à l'Assemblée nationale. Le scrutin proportionnel, parce qu'il permet l'élection de députées et de députés appartenant à des options idéologiques relativement minoritaires, est certainement une réponse appropriée à cette problématique.

Certaines considèrent utile la création d'un parti fondé principalement sur la représentation et la défense des intérêts des femmes. Or, la constitution d'un parti féministe représente une stratégie qui n'a aucun avenir dans le cadre du scrutin majoritaire. Il devient possible d'envisager un certain succès pour un tel projet dans le cadre du scrutin proportionnel.

3.1.2 L'incidence du mode de scrutin sur l'exercice du pouvoir par les femmes

Au-delà de l'élection des femmes, il est pertinent de s'interroger sur l'incidence du mode de scrutin sur la capacité des femmes d'exercer une influence ou une part de pouvoir politique dans les gouvernements.

Le scrutin proportionnel permet la présence dans le parlement d'une gamme plus étendue de courants d'opinion représentés par plusieurs partis, contrairement au scrutin majoritaire qui a tendance à produire la cohabitation de deux ou trois partis. Donc, en présence d'une multitude de partis, la majorité ne peut être construite qu'à la suite d'alliances, et souvent, dans un régime parlementaire, de gouvernement de coalition. Parmi les nouveaux partis qui émergeraient très probablement d'un changement de mode de scrutin au Québec, il est raisonnable de penser qu'il y en aurait qui seraient particulièrement accueillants aux attentes des femmes.

Nous reconnaissons que les femmes sont depuis longtemps présentes à divers échelons des partis politiques et qu'elles participent déjà aux fonctions législatives et exécutives. À cet égard, leur influence est réelle, mais difficilement mesurable; par exemple, il est évident que leur présence a joué un rôle dans l'adoption de mesures telles que la politique en matière de violence conjugale et les lois sur l'équité salariale, la perception des pensions alimentaires et le patrimoine familial.

Cela dit, un courant d'opinion dans le mouvement des femmes estime qu'une nouvelle dynamique créée par l'élection des membres de l'Assemblée au scrutin proportionnel serait susceptible d'augmenter l'influence des femmes sur la scène politique. On fait en effet le pari que des partis mineurs sympathiques aux attentes des femmes ou un éventuel parti féministe trouveront leur place dans les négociations menant à la composition de la nécessaire majorité parlementaire.

Certaines croient par ailleurs que le contexte de négociation, qui remplacerait le contexte actuel d'affrontement, serait plus proche de la façon dont les femmes conçoivent la vie politique, soit davantage une recherche de consensus qu'une victoire définitive. Elles estiment que les femmes, davantage à l'aise dans un tel environnement, seraient peut-être disposées à s'engager en politique en plus grand nombre.

Le Conseil du statut de la femme estime qu'une discussion sur le mode de scrutin au Québec est également pertinente au regard de la participation des femmes à la vie publique et du pouvoir qu'elles peuvent détenir dans la formation des gouvernements. Les échanges qui auront lieu sur la réforme des institutions démocratiques permettront, espérons-nous, aux différentes tendances formant le mouvement des femmes de développer leur pensée sur le sujet et d'exprimer leurs attentes. Pour sa part, un des aspects positifs que le Conseil voit dans le changement éventuel du mode de scrutin est l'avènement d'une nouvelle dynamique dans les rapports politiques.

3.2 Les partis politiques : la clé de l'accès des femmes aux postes électifs

Quels que soient les choix que la société québécoise fera quant à son système électoral et son régime politique, une donnée ne changera pas : les partis politiques constituent et demeureront des acteurs indispensables dans l'accès des femmes aux postes électifs.

Les partis politiques ne sont pas des regroupements de citoyennes et de citoyens comme les autres. Contrairement aux groupes de pression qui cherchent à influencer le gouvernement, les partis politiques cherchent à former le gouvernement et à exercer le pouvoir. Ils ne sont pas des organismes publics, mais ils ne peuvent non plus être considérés comme des organisations ayant des activités strictement privées. Leur rôle est essentiel dans une démocratie moderne. Ils permettent à la population de faire des choix cohérents et ils participent à la formation politique de leurs membres et, indirectement, à celle de la population en général. Enfin, le choix qu'ils font des personnes qui seront proposées comme représentantes et représentants de la population constitue une fonction primordiale dans le processus électoral démocratique.

Jusqu'au milieu des années 80, les femmes se retrouvaient principalement candidates pour des partis mineurs, voire des groupuscules, ou comme candidates indépendantes. La situation a changé; les candidates se répartissent maintenant équitablement entre les partis qui ont des chances de remporter des comtés et ceux dont les espoirs sont minces. C'est cette évolution qui fait qu'aujourd'hui, le succès électoral des femmes est comparable à celui des hommes. En effet, l'électorat n'est pas sexiste. Il reste que les candidatures féminines sont encore trop peu nombreuses.

Compte tenu que les partis constituent la clé du système électoral, nous les interpellons afin qu'ils analysent les règles qui les régissent concernant la sélection des candidates et des candidats en vue d'y apporter une plus grande équité et de réfléchir à leur mission de formation politique.

3.2.1 Le financement des candidates et des candidats aux élections et à l'investiture d'un parti

Le financement des élections a toujours soulevé de vifs débats dans les démocraties et cette question revient fréquemment dans les analyses sur les obstacles que rencontrent les femmes sur le chemin du pouvoir. En effet, comment le droit de chacun de poser sa candidature et, en corollaire, le droit de la population à un choix libre et véritable peuvent-ils s'exercer d'une façon équitable si certains partis ou certaines personnes disposent et utilisent des moyens disproportionnés pour faire valoir leurs idées et promouvoir leur programme?

Les lois régissant le financement des élections et des partis politiques cherchent à établir un équilibre entre certains principes fondamentaux, soit la liberté d'expression et l'utilisation des moyens nécessaires pour l'exercer, d'une part, et le droit de l'électorat à un accès sensiblement égal aux différentes options qu'on lui offre ainsi que le droit, pour

les candidates et les candidats à une lutte électorale comportant une certaine égalité des chances dans la possibilité de faire valoir leur point de vue, d'autre part.

Les candidates et les candidats aux élections sont donc soumis à des règles en matière de revenus et dépenses liés aux élections. Les partis majeurs disposent généralement de suffisamment de ressources financières pour assumer les frais électoraux de leurs candidates et candidats. La situation pourrait être différente pour les personnes qui posent leur candidature pour un parti secondaire et certainement pour les candidates et les candidats indépendants. Il est probable que, dans ces circonstances, la candidate ou le candidat soit appelé à contribuer personnellement aux dépenses électorales et/ou à générer lui-même le financement nécessaire.

Si le financement des élections est maintenant bien encadré, la liberté demeure totale en ce qui concerne les contributions versées aux aspirants-candidats et candidates et les dépenses que ceux-ci engagent pour une campagne à l'investiture d'un parti politique. Seules les règles édictées par les partis eux-mêmes servent de balises dans ce domaine.

Les travaux de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, la commission Lortie, ont révélé en 1991 que, dans le contexte d'une élection fédérale, l'investiture était jugée beaucoup plus difficile que l'élection elle-même par plusieurs femmes et que la question du financement de leur campagne à cette étape constituait le problème majeur auquel elles devaient faire face¹⁴. Chantal Maillé, pour sa part, a mené une enquête dans un contexte québécois, soit auprès d'élues à l'Assemblée nationale du Québec et au conseil de ville de Montréal; elle en arrive à la conclusion que le financement de l'élection ou de l'investiture ne constitue pas un obstacle majeur pour les femmes. En revanche, l'emploi que les femmes occupent aurait de l'importance quant à leur possibilité de poser leur candidature¹⁵. Le fait que les problèmes de financement d'une investiture soient moins aigus au Québec qu'ailleurs au Canada ne signifie pas que l'égalité est atteinte dans ce domaine.

Il est raisonnable de penser que l'application de la loi sur le financement politique depuis 1977 a eu un effet positif sur la façon d'agir des partis, du moins les plus importants, qui en ont intégré les principes à leur propre fonctionnement. En effet, les trois partis représentés à l'Assemblée nationale ont adopté des règles limitant les dépenses des candidates et des candidats à l'investiture afin de les garder dans des limites acceptables. Aussi, nous croyons que l'exemple de ces partis et l'esprit de la loi représentent une incitation, pour les autres partis ou pour ceux qui pourraient émerger, à se doter de règles relatives au financement.

Compte tenu de l'importance du facteur financier dans les campagnes à l'investiture – les constatations de la commission Lortie sont suffisamment éloquentes à ce sujet – il semble

¹⁴ Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. *Pour une démocratie électorale renouvelée*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, vol. 1, 1991, p. 121.

¹⁵ Chantal MAILLÉ. *Les Québécoises et la conquête du pouvoir politique : enquête sur l'émergence d'une élite politique féminine au Québec*, Montréal, Éditions St-Martin, 1990, p. 141-142.

pertinent que cet aspect du processus électoral soit contrôlé, sinon par la loi, du moins rigoureusement par les partis eux-mêmes.

Les principaux partis provinciaux imposent déjà une limite aux dépenses pour les campagnes à l'investiture et exigent des rapports à titre de contrôle. La démocratie municipale est par ailleurs de plus en plus fondée sur un système de partis et le mouvement de regroupements municipaux ne peut qu'accentuer cette tendance. Il est donc important qu'une véritable équité s'installe également dans les partis municipaux.

Afin que les courses à l'investiture se fassent dans un esprit d'égalité des chances en gardant les coûts d'une campagne à l'investiture dans les limites du raisonnable et de l'abordable, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 1. Que les partis politiques qui exercent déjà un contrôle des dépenses à l'occasion des investitures maintiennent ou améliorent leurs règles à cet égard;**

Que les partis qui n'auraient pas encore adopté de telles règles le fassent;

Que les partis politiques municipaux se dotent également de lignes de conduite en matière de financement des investitures.

3.2.2 Le choix des candidates et des candidats

De manière générale, on accède à la candidature d'un parti de deux façons qui peuvent se résumer en deux mots : par le « haut » ou par le « bas ».

Les candidatures « d'en haut » sont le résultat d'une invitation formulée à une personne par la direction du parti. Selon l'attitude des associations locales ou l'autonomie que leur confèrent les statuts du parti, les têtes dirigeantes du parti ont plus ou moins la capacité d'imposer ces candidates ou candidats. Les femmes seraient plus rares que les hommes à faire l'objet de tels appels selon certaines études, notamment celle que Chantal Maillé a menée auprès d'élues¹⁶. Les femmes ainsi invitées sont généralement déjà bien en vue, soit par leur profession, soit par leurs activités sociales dans d'autres domaines que l'action politique. C'est probablement à cette étape du processus qu'intervient un certain conformisme des partis qui est souvent mentionné comme un obstacle à une représentation équitable des femmes. À l'aise dans les milieux de recrutement traditionnel qui ont fait leur succès dans le passé, les cadres des partis semblent peu enclins à élargir leur champ de recherche vers les lieux où les femmes exercent leurs actions sociales et communautaires, mais moins bien connus d'eux.

Par ailleurs, bien que les partis fassent parfois des efforts pour présenter un nombre de candidates qui correspond aux objectifs qu'ils se sont fixés et aux attentes de l'électorat, leur succès demeure mitigé. Les responsables du recrutement paraissent toujours étonnés

¹⁶ *Idem*, p. 144-145.

des refus qu'ils obtiennent de la part des femmes qu'ils contactent; ces femmes, compétentes et souvent intéressées, semblent hésiter à s'engager dans des organisations dont la culture et le mode de fonctionnement ne s'accordent pas toujours à leur façon de voir et d'agir. Les partis ne semblent pas encore avoir été ébranlés par la remise en question de leur fonctionnement par les militantes et par le mouvement des femmes en général, et c'est là une des raisons de leur échec relatif auprès des candidates potentielles. En fait, si les femmes ont réussi à se tailler un certain espace dans les organisations politiques, elles l'ont trop souvent fait, jusqu'à présent, au prix de leur adaptation à elles seules. À tort ou à raison, des militantes reprochent aux organisations partisans de se complaire dans des débats stériles qui s'éternisent, se sentent mal à l'aise avec les luttes de clans que l'on y retrouve parfois et ont souvent l'impression que leurs compétences ne sont pas reconnues.

Les femmes qui obtiennent l'investiture d'un parti ont plus souvent fait leurs preuves comme militantes de longue date. Comme aboutissement de leur action militante, elles se portent candidates à l'investiture du parti à la demande des militantes et des militants de la base ou, moins souvent, de leur propre initiative. Ces candidatures peuvent être contestées de diverses façons par les pouvoirs en place dans le parti. Ce sont les candidatures « d'en bas ».

Une enquête de la politologue Évelyne Tardy, dont on ne connaît que les résultats partiels, a démontré que les militants sont deux fois plus souvent sollicités pour poser leur candidature que les militantes dans un parti donné; elle constate donc le même phénomène observé une dizaine d'années plus tôt par Chantal Maillé. Toutefois, lorsqu'elles se portent candidates à l'investiture, elles ont plus de succès que les hommes¹⁷. Il reste tout de même plusieurs questions auxquelles nous n'avons pas de réponse. Est-ce que les femmes et les hommes acceptent le même niveau d'incertitude devant la possibilité d'être élus? En d'autres termes, serait-il possible que les femmes ne posent leur candidature que si elles ont des chances relativement élevées de l'emporter? Dans quelle mesure, par exemple, les initiatives de la base sont-elles encouragées ou découragées par les pouvoirs en place? Dans quelle mesure la technique dite du « parachutage » est-elle utilisée en faveur des candidatures féminines? Bénéficient-elles aussi souvent que les candidats d'un mot d'ordre favorable de la part des têtes dirigeantes du parti? Les femmes sont-elles, plus souvent que les hommes, invitées à retirer leur candidature devant une personne choisie par les élites? Lorsqu'elles se retirent, le font-elles pour éviter l'affrontement que constitue la campagne à l'investiture? Renoncent-elles à une investiture contestée à cause de problèmes liés au financement?

La commission Lortie a par ailleurs constaté que les candidatures sont davantage représentatives lorsque les partis ont recours à des procédés de recrutement relativement rigoureux ou systématiques. Afin de permettre une meilleure représentation des groupes sous-représentés, la commission recommande que les règlements et la constitution des partis politiques exigent la mise sur pied de comités de recrutement en règle et qu'ils

¹⁷ Évelyne TARDY. *Op. cit.*, p. 10.

engagent les partis à mettre en œuvre des mécanismes qui favorisent de manière tangible le recrutement et la désignation de candidats et candidates largement représentatifs.

Afin que les partis politiques proposent à la population des candidates et des candidats qui reflètent mieux la diversité de la société et qu'ils visent, par la même occasion, une présence équitable des femmes dans les instances démocratiques, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 2. Que les partis politiques se dotent, au niveau des circonscriptions ou des districts municipaux, de comités de recrutement composés à part égale de femmes et d'hommes.**

Nous croyons en effet que le recrutement des candidates en serait amélioré pour deux raisons principalement. D'abord, si l'hypothèse voulant que les femmes doivent davantage être sollicitées que les hommes est fondée, un travail mieux structuré à partir de ces comités pourrait amener l'élargissement du champ de recherche. Aussi, ces comités, composés à part égale de femmes et d'hommes, pourraient devenir un des lieux de débat sur les changements nécessaires à apporter dans les structures, le fonctionnement et la culture des partis afin que ces organisations jouent véritablement leur rôle pour une représentation équitable des femmes. Ils pourraient également contribuer à définir et à mettre sur pied les mesures d'accueil et de soutien souvent réclamées par les femmes.

3.2.3 La formation politique

Une des fonctions des partis politiques est la formation politique de leurs membres et de la population en général. En Amérique du Nord, cette fonction des partis n'est pas particulièrement développée, et c'est dommage.

Parmi les mesures souhaitées par les femmes se trouve justement l'offre de formation politique. L'accueil que les femmes ont réservé au programme du Secrétariat à la condition féminine *À égalité pour décider*, ayant entre autres objectifs la formation, témoigne de sa pertinence. Nous avons la conviction que les femmes sont aussi compétentes que les hommes pour l'exercice d'une charge publique; toutefois, les personnes chargées du recrutement des candidates et des candidats dans les partis pourraient sans doute faire état de réponses qu'elles reçoivent de plusieurs femmes qui ne se perçoivent pas suffisamment compétentes.

Afin de contrer ce phénomène qui nuit à un accès égal des femmes et des hommes aux postes électifs, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 3. Que les partis politiques assument plus activement leur fonction de formation politique de leurs membres.**

3.3 Une incitation législative et un soutien gouvernemental à l'accès des femmes aux instances de pouvoir

Au Québec, comme ailleurs, le mouvement des femmes s'interroge sur les moyens qui pourraient être mis en place pour favoriser, de façon proactive, l'accès des femmes aux postes électifs. Ici, comme ailleurs, on se questionne sur l'opportunité d'une intervention législative dans le processus électoral et sur sa nature éventuelle. Jusqu'à présent, les demandes du mouvement des femmes se sont davantage situées dans le domaine de l'incitation et du soutien que dans la revendication de mesures contraignantes.

Nous croyons que cette attitude est sage, compte tenu notamment des réticences maintes fois exprimées par les politiciennes à l'endroit de mesures telles que l'imposition de quotas par la loi. Elles ont en effet souvent exprimé leur inconfort et leur opposition devant l'idée d'être particularisées dans le système électoral et devant leurs collègues élus et de devoir éventuellement être considérées comme étant le « résultat » d'une mesure d'exception.

Il nous semble néanmoins que les lois qui régissent les élections au Québec doivent apporter tout le soutien possible aux personnes désireuses de poser leur candidature. À cet égard, la loi devrait tout d'abord instaurer une véritable égalité des chances entre les femmes et les hommes ainsi qu'entre les parents et les personnes sans enfants et entre les salariés et les personnes travaillant à leur compte. Cette égalité n'est pas encore atteinte selon notre analyse.

En 1994, le Conseil du statut de la femme formulait une série de recommandations visant à apporter une plus grande égalité des chances dans le processus électoral¹⁸. Ces recommandations sont, pour la plupart, toujours d'actualité, mais comme elles touchent des points précis des différentes lois régissant les élections, nous estimons préférable de les faire valoir dans un autre contexte que le débat actuel sur les institutions démocratiques. Précisons néanmoins que les amendements que nous souhaitons touchent les points suivants : 1) les congés et la protection de l'emploi pour les salariées et les salariés qui posent leur candidature à l'investiture d'un parti et lorsqu'ils doivent s'absenter de leur travail pour assumer les responsabilités liées à toute charge publique; 2) une juste rémunération pour toute charge publique et 3) la prise en compte des frais de garde que les parents doivent assumer pour leurs enfants à l'occasion des campagnes à l'investiture et des campagnes électorales et dans l'exercice de certaines charges publiques.

Il nous semble cependant opportun, à l'occasion de cette consultation, de soulever deux questions relatives au soutien de l'État dans l'atteinte de l'égalité dans la représentation politique, soit une mesure incitative à l'endroit des partis politiques et l'avenir du programme *À égalité pour décider*. L'État québécois doit, selon nous, montrer

¹⁸ Conseil du statut de la femme. *Pour une réelle démocratie de représentation – Avis sur l'accès des femmes dans les structures de pouvoir*, [recherche et rédaction : Lucie Desrochers], Québec, le Conseil, 1994, 55 p.

concrètement sa volonté de contribuer à l'avènement d'un partage plus équitable des postes représentatifs entre les femmes et les hommes.

3.3.1 Une mesure incitative : une prime aux partis politiques

Déjà, en 1994, le Conseil du statut de la femme faisait sienne une recommandation de la commission Lortie préconisant une prime au financement des partis politiques dont le nombre de femmes élues dépassait un certain pourcentage. Nous croyons aujourd'hui utile de formuler de nouveau notre recommandation de manière que les partis soient incités à consentir des efforts jusqu'à ce que l'Assemblée nationale ait atteint l'équilibre des sexes.

À l'inverse de la loi française qui pénalise, notre proposition vise à récompenser et à appuyer les efforts des partis dont au moins le tiers des candidats élus sont des femmes en leur accordant une majoration du remboursement des dépenses électorales auquel ils ont droit du pourcentage égal au nombre de femmes élues dans leur formation. Par exemple, la présence de 35 % de députées dans un caucus entraînerait, pour ce parti, non seulement le remboursement des dépenses électorales auquel il a droit, mais en plus une prime équivalent à 35 % de ce montant. Il nous semble raisonnable de fixer à 150 % le remboursement maximal, compte tenu que si un parti y avait droit, sa délégation à l'Assemblée nationale serait composée d'au moins la moitié de femmes.

Il nous apparaîtrait également raisonnable de révoquer cette mesure quand les femmes composeront 40 % du parlement québécois. L'expérience des sociétés les plus avancées quant à la présence des femmes dans les parlements – les parlements du Nord de l'Europe – montre que lorsque les femmes atteignent cette proportion de l'assemblée, elles disposent d'une masse critique qui rend pratiquement inutile une telle mesure d'exception. C'est aussi l'avis de la politologue Pippa Norris, qu'à partir de 40 %, un groupe peut influencer la définition de l'ordre du jour¹⁹.

Afin d'inciter les partis politiques à présenter un plus grand nombre de candidates et de les placer en situation avantageuse, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 4. Qu'un parti politique qui, à la suite d'une élection générale, compte au moins 30 % de femmes parmi ses députés reçoive un remboursement de ses dépenses électorales majoré du pourcentage de femmes élues dans sa formation politique;**

Que la Loi électorale stipule que cette mesure prendra fin lorsque le pourcentage des députées à l'Assemblée nationale aura atteint 40 % à la suite d'une élection générale.

¹⁹ Pippa NORRIS. « Women Politicians : Transforming Westminster? », dans *Women in Politics*, dir. : Joni Lovenkusi et Pippa Norris, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 93-94.

Il serait par ailleurs fort souhaitable que ces primes servent à prendre des initiatives susceptibles de favoriser la participation politique des femmes, notamment par la voie de la formation politique, question sur laquelle nous reviendrons.

3.3.2 L'avenir du programme *À égalité pour décider*

Le programme *À égalité pour décider* a été mis sur pied par le gouvernement du Québec en mai 1999 et son administration a été confiée au Secrétariat à la condition féminine. Par ce programme, le gouvernement vise l'augmentation du nombre de femmes dans les postes décisionnels.

Pour concrétiser cet objectif, le programme offre un soutien financier à des organismes locaux et régionaux à but non lucratif pour la réalisation de projets destinés à la sensibilisation et à la formation des femmes susceptibles d'être intéressées par un engagement dans les affaires publiques, au soutien des femmes dans leurs fonctions de représentation ainsi qu'à la sensibilisation des différentes instances de pouvoir à la nécessité d'une répartition plus équitable des postes de responsabilité entre les femmes et les hommes.

Il est prévu que le programme sera en application durant cinq ans et le Secrétariat à la condition féminine dispose d'un budget annuel de un million de dollars; la subvention maximale qu'un organisme peut toucher est de 50 000 \$ par année.

Le programme est actuellement dans sa quatrième année d'application. Comme l'échéance du programme n'est pas encore arrivée, nous ne disposons pas de bilan officiel qui nous permettrait de juger de son impact. Sera-t-il d'ailleurs possible de mesurer ses effets de façon numérique dans l'augmentation des femmes dans les différents postes de représentation, que ce soit à l'Assemblée nationale, dans les conseils municipaux ou dans les différentes instances régionales?

Toutefois, les données fournies par le Secrétariat à la condition féminine et ce que le Conseil a pu observer dans ses rapports avec le mouvement des femmes laissent croire que ce programme est fort apprécié dans plusieurs milieux. De façon plus pragmatique, mentionnons que chaque année le Secrétariat a dépensé en entier la somme allouée à ce programme et qu'il a dû refuser des projets alors que d'autres n'ont été que partiellement soutenus; depuis 1999, 261 projets ont été présentés dont 160 ont été acceptés. Les projets rejetés ne l'ont généralement pas été à cause de leur manque de pertinence, mais plutôt par le manque de ressources disponibles. Les projets retenus touchent en outre presque toutes les régions du Québec²⁰.

De notre point de vue, l'instauration du programme *À égalité pour décider* représente une façon concrète pour l'État québécois de montrer l'importance qu'il accorde à un partage mieux équilibré entre les femmes et les hommes. Par ailleurs, la réponse que les

²⁰ Renseignements fournis par le Secrétariat à la condition féminine.

organismes voués à l'amélioration de la place des femmes dans les postes de commande et de leur pouvoir politique montre que la forme de soutien offert correspond à de véritables besoins.

La période prévue pour l'application de ce programme – cinq ans – nous semble très courte par rapport aux objectifs visés qui sont de l'ordre du changement des mentalités et des attitudes. Il s'agit, en effet, non seulement de répondre à des besoins maintes fois exprimés des femmes en termes de formation politique, mais aussi de contribuer à modifier des perceptions dans des milieux pas encore tout à fait convaincus des compétences des femmes ou de l'importance d'une participation équitable des femmes et des hommes aux affaires publiques.

Parce que le programme *À égalité pour décider* représente un engagement concret de l'État québécois dans la recherche d'un partage plus équitable du pouvoir entre les femmes et les hommes et compte tenu de la réponse positive que le mouvement des femmes a accordée jusqu'à présent à cette initiative gouvernementale, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 5. Que le gouvernement du Québec, à l'échéance de la période de cinq ans prévue pour l'application du programme *À égalité pour décider*, reconduise sur une base permanente ce programme et qu'il accroisse les ressources financières qu'il y consacre.**

Nous savons par ailleurs que les femmes appartenant à différentes communautés culturelles rencontrent des difficultés particulières dans leur intégration en emploi et dans leur intégration sociale. L'État a déjà montré une volonté d'atteindre une véritable égalité sur ce plan, notamment en adoptant la loi obligeant les organismes publics à mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité en emploi à l'intention des personnes appartenant aux minorités visibles.

Il nous semble également fortement souhaitable que des efforts soient déployés afin de soutenir les femmes appartenant aux communautés culturelles dans leur volonté de participer pleinement à la vie sociale, économique et politique du Québec. À cet égard, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 6. Qu'une partie du budget consacré au programme *À égalité pour décider* soit réservée au soutien des projets destinés aux femmes issues des diverses communautés culturelles.**

CHAPITRE IV — FEMMES PARLEMENTAIRES ET RÉGIME POLITIQUE

Parmi les passages importants du document de consultation soumis par le ministre se trouvent ceux où il discute du système politique. Il propose deux avenues de discussion, soit le maintien du régime parlementaire actuel ou l'adoption d'un régime de type présidentiel.

Un tel choix ne semble pas, au premier abord, avoir une incidence particulière sur la condition féminine. Il convient cependant de se garder de composer un régime politique hybride. Toutefois, à l'invitation du ministre, nous estimons pertinent de nous livrer à une réflexion sur le rôle des parlementaires dans le système politique et sur l'accès au gouvernement, particulièrement la possibilité, pour les femmes, d'y accéder de façon équitable. Notre réflexion porte sur l'hypothèse du maintien du régime parlementaire et sur celle de l'introduction d'un régime de type présidentiel.

4.1 Du rôle et des attitudes des parlementaires

Le régime parlementaire a évolué de façon telle que le parlement, organe central du système, a perdu une bonne partie de sa capacité de dicter les politiques et même de contrôler efficacement le gouvernement. Plusieurs ont le sentiment que l'Assemblée nationale ne constitue qu'une simple chambre d'enregistrement des volontés gouvernementales.

4.1.1 En régime parlementaire

En régime parlementaire, la stabilité gouvernementale est assurée par une discipline partisane. Plusieurs parlementaires, et peut-être surtout des personnes qui aspirent à cette fonction, jugent sévèrement. Plusieurs femmes pressenties pour l'action politique avancent cette objection pour refuser l'engagement politique, jugeant la discipline partisane comme une contrainte inacceptable sur leur liberté d'opinion et d'expression. Il ne semble pas toutefois incongru de constater qu'élus sous le programme d'un parti, les députées et députés doivent ensuite participer aux débats au sein du groupe et, lorsqu'une position est arrêtée, doivent s'y conformer de façon générale. S'il est vrai que l'appartenance à un parti, surtout pour les personnes qui occupent des postes dans la hiérarchie ou au sein de l'aile parlementaire, exige parfois un renoncement à certaines de ses idées personnelles, la cohésion et l'efficacité du système exigent aussi une capacité d'intégration.

La discipline partisane représente par ailleurs une force considérable qui peut et qui a été souvent mise au profit de changements qui n'auraient peut-être pas eu lieu s'il avait fallu au gouvernement convaincre individuellement une majorité de députées ou de députés. Qu'on se rappelle l'histoire récente des femmes. Qui peut affirmer que la Loi sur l'équité salariale et les lois instaurant la perception automatique des pensions alimentaires et

reconnaissant l'union civile auraient été adoptées si les députées et les députés de la majorité avaient été libres de s'écarter de l'orientation privilégiée par le gouvernement.

La discipline du parti, surtout celle du parti ministériel, est souvent perçue, à tort ou à raison, comme un ordre indiscutable émanant du Conseil des ministres. Or, il existe un organe parlementaire qui travaille à huis clos – tout comme le Conseil des ministres – et où se construit, en principe, la position du groupe parlementaire; il s'agit du caucus. Les discussions entre les députés du parti ministériel et les membres du gouvernement ne sont pas connues de la population et le groupe parlementaire donne généralement publiquement une image d'unité. **N'étant pas dans le secret, on peut se demander dans quelle mesure les principes des projets de loi et les grandes orientations gouvernementales sont suffisamment débattus dans le caucus, compte tenu du temps limité consacré aux discussions.**

Bien sûr, particulièrement si l'élection a lieu selon le scrutin majoritaire, l'élue ou l' élu détient son mandat directement de la population de la circonscription et, à ce titre, peut et parfois doit, en conscience, s'opposer à une orientation partisane qui brime sérieusement les intérêts de son électorat. C'est également son devoir d'exprimer une dissidence lorsqu'il estime que l'orientation prise par le groupe après débats trahit les principes fondamentaux de son engagement politique. Des parlementaires québécois, tant à l'Assemblée nationale qu'à la Chambre des communes, ont toujours eu recours à la dissidence dans ces situations.

La dissidence n'est pas une question légère et elle a un prix; c'est pourquoi nous croyons que les parlementaires ne l'utilisent pas à la légère et qu'ils n'ont pas l'intention de le faire. On doit toutefois s'interroger sur le sort qui est réservé aux élues et aux élus dissidents. Serait-il possible que le gouvernement et les instances des partis acceptent comme une chose normale que des parlementaires expriment, de temps à autre, des réserves ou émettent des critiques sur les positions du parti ou du gouvernement? Est-ce pensable que, dans ces cas où, présumons-nous les arguments sont solides, les médias ne présentent pas ces parlementaires comme des « héros » – qui osent affronter la désapprobation des leaders et des collègues – ou des « brebis galeuses » - qui avancent des critiques sans fondement? Ce qui semble intéresser les médias serait moins l'objet de la dissidence que le fait qu'il y ait mésentente au sein d'un groupe politique.

Dans les milieux parlementaires, on discute en outre de la possibilité de prendre quelques libertés avec la convention constitutionnelle que constitue le principe du gouvernement responsable. Il est en effet question que la responsabilité du gouvernement ne soit posée qu'en des occasions très précises, par exemple, sur le budget, sur le message inaugural et lorsque le gouvernement lui-même invoque ce principe. Évidemment, l'Assemblée conserverait son droit de présenter des motions de non-confiance qui, si elles sont adoptées, emportent le gouvernement²¹. Les discussions déjà amorcées dans les milieux

²¹ Colloque « Le parlementarisme : un outil démocratique nécessaire. Québec, 29 septembre au 1^{er} octobre 1994 », Québec, Assemblée nationale, p. 62-63.

politiques visant l'assouplissement de l'application du principe de la responsabilité ministérielle doivent, selon nous, se poursuivre.

Un assouplissement au principe de la responsabilité ministérielle et un changement d'attitude à l'égard des dissidences pourraient, selon nous, contribuer à revaloriser le rôle des parlementaires. Il est également possible qu'un milieu moins rigide soit considéré comme plus accueillant de la part des femmes et contribue ainsi à les attirer en plus grand nombre.

Les parlementaires sont également limités dans leur capacité de contrôler efficacement le gouvernement et ce handicap ne provient pas seulement de la parenté politique de la majorité avec le gouvernement. La complexité des affaires d'un État moderne fait en sorte que les parlementaires ne disposent pas des moyens nécessaires pour exiger efficacement des comptes du gouvernement. Bien que l'Assemblée nationale du Québec se soit donné certains moyens à cet égard et que la Loi sur l'administration publique lui donne davantage de prise sur la bureaucratie, l'écart entre ses moyens et la tâche à accomplir reste énorme. L'Assemblée nationale a tout de même à sa disposition deux organismes qui relèvent de sa responsabilité et qui détiennent des pouvoirs d'enquête auprès de l'administration publique : le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général. Porte-t-elle aux rapports de ces deux instances de surveillance toute l'attention qu'ils méritent? Il est permis de s'interroger.

Malgré ces contraintes, les parlementaires peuvent créer des zones de débats où l'allégeance partisane perd de son importance et ils l'ont déjà fait. Les commissions parlementaires représentent, nous semble-t-il, le lieu par excellence où les parlementaires peuvent effectuer un travail constructif, qu'ils procèdent à une consultation d'un projet gouvernemental ou à l'étude détaillée d'un projet de loi ou encore qu'ils jettent un regard sur la gestion d'un organisme public. La réforme parlementaire instaurée à l'Assemblée nationale au milieu des années 80 a amené des éléments intéressants à cet égard. C'est ainsi, par exemple, que les commissions parlementaires y ont gagné en indépendance dans leurs travaux, notamment par la possibilité qu'elles ont de se donner des « mandats d'initiative ». Ces « mandats d'initiative » permettent aux membres des commissions d'étudier en profondeur et de convoquer le public et des experts sur des sujets qu'ils ont choisis eux-mêmes. L'absence des ministres permet, en principe, des échanges plus libres. Ils peuvent par exemple débattre de propositions de politiques à long terme.

Malgré un bilan qui est loin d'être négligeable, on peut par ailleurs se demander si les parlementaires portent à ce mécanisme tout l'intérêt qu'il mérite²². En effet, il s'agit d'un travail qui exige une présence prolongée dans la capitale – temps qui est pris sur celui que la plupart des élues et des élus préfèrent passer auprès de leurs électrices et électeurs – et qui, jusqu'à présent du moins, semble avoir rapporté peu de bénéfice politique aux

²² En 2001-2002, les commissions parlementaires ont demandé des comptes à sept sous-ministres ou dirigeantes et dirigeants d'organismes publics, exercé une surveillance sur sept organismes publics et réalisé huit mandats d'initiative. (Assemblée nationale du Québec. *Rapport d'activité de l'Assemblée nationale du Québec 2001-2002*, Québec, l'Assemblée, 2002, p. 77-78).

acteurs. Ces rencontres, moins conflictuelles que les travaux de la Chambre, semblent en effet moins intéresser les médias; les parlementaires en tirent-ils une certaine frustration, qui se traduit par une dévalorisation de leur rôle? C'est possible.

Une part de l'érosion du pouvoir législatif était sans doute inévitable. Il en est ainsi, en partie du moins, de l'énorme pouvoir de réglementation que les lois modernes accordent au gouvernement; ce sont donc autant de domaines sur lesquels l'Assemblée renonce à exercer un contrôle direct, entre autres par manque de temps à y consacrer.

Le gouvernement a par ailleurs pris l'habitude de réunir de nombreux acteurs économiques et sociaux afin de débattre de priorités et de stratégies à adopter face aux problèmes auxquels est confrontée la société québécoise : ce sont les divers « sommets », « forums » et « états généraux » de tous genres. Nous reconnaissons le bien-fondé de ces exercices. Cependant, il nous semble que les députées et les députés devraient y être plus étroitement associés.

En outre, les gouvernements s'engagent de plus en plus, en vertu de traités internationaux, dans des matières qui touchent de très près la vie des citoyennes et des citoyens. Les traités de libéralisation des échanges, par exemple, affectent les conditions de vie des femmes puisqu'ils portent ou peuvent atteindre des secteurs tels que l'emploi, l'éducation, la santé et les programmes sociaux. Or, ces traités sont négociés entre les gouvernements et les parlements n'interviennent généralement qu'en fin de parcours; ils ne peuvent alors que ratifier le traité tel qu'il a été négocié ou le rejeter en bloc. En régime fédéral, le pouvoir des parlements des États fédérés est encore réduit puisque la ratification des traités ne leur est même pas soumise.

De notre point de vue, les élues et les élus, en régime parlementaire, ont effectivement perdu une partie de leur capacité d'agir efficacement sur le gouvernement; nous constatons néanmoins que le maintien ou le renversement du gouvernement repose toujours entre leurs mains et qu'ils n'occupent peut-être pas tout l'espace que la pratique actuelle du régime parlementaire leur permet.

4.1.2 En régime présidentiel

En régime présidentiel, la séparation complète des pouvoirs rend les parlementaires en principe plus libres de leur action. Cette liberté vient en partie du fait qu'ils sont « libérés » de l'ambition d'accéder au gouvernement et qu'ils se « spécialisent » en quelque sorte dans leur rôle de législateur et de contrôleur du gouvernement.

Il serait illusoire de penser, toutefois, que toutes les questions que les parlementaires souhaitent discuter font l'objet d'un débat. Si un certain nombre de parlementaires développent une influence certaine sur les travaux parlementaires et la politique nationale, un grand nombre restent dans l'ombre. Au Congrès américain, par exemple, compte tenu de cette dynamique, on peut se demander si les femmes, peu nombreuses et

implantées moins solidement que les ténors des deux Chambres, exercent effectivement la part d'influence qu'elles souhaiteraient.

Il reste que les parlementaires, dans le régime présidentiel américain, ne souffrent pas, en principe, de la «frustration» de devoir se plier à la discipline du parti. En effet, bien qu'ils appartiennent presque tous à l'un ou l'autre des deux grands partis politiques, leurs actes ne sont pas dictés par une règle stricte émanant de leur parti puisque la survie du gouvernement ne dépend pas de l'appui constant du groupe parlementaire majoritaire. Utilisent-ils cette liberté d'expression et d'action de façon imprévisible pour autant? Pas nécessairement. On remarque en effet que la discipline est la règle et la dissidence l'exception²³.

D'autres contraintes, souvent beaucoup moins transparentes que la logique partisane, pèsent par ailleurs sur le comportement des membres du Congrès américain. Deux contraintes méritent d'être signalées. Il est notoire que les parlementaires américains sont particulièrement exposés aux interventions des lobbyistes qui cherchent par leur inlassable travail à les influencer pour l'adoption de règles favorables à leurs clients. Privés du garde-fou que constitue la ligne du parti, c'est individuellement que chaque parlementaire doit exercer son jugement et partager ce qui relève de l'intérêt public et de l'intérêt d'un groupe de pression plus insistant qu'un autre.

On peut par ailleurs se demander si ce cadre d'allégeance plus lâche pourrait favoriser des liens particuliers entre les femmes parlementaires au-delà de leurs partis respectifs, une sorte de «caucus des femmes», par exemple. On sait que des affinités ponctuelles se sont déjà créées entre les députées de divers partis dans les parlements québécois et canadiens mais, à notre connaissance, elles n'ont jamais réussi à mettre sur pied des liens plus formels. L'introduction d'éléments du régime présidentiel, notamment en permettant la transgression de la ligne de parti, serait-elle susceptible de favoriser de tels liens entre les élues? Les élues seraient-elles disposées à participer à de telles alliances autrement que sur des bases ponctuelles? **Il y a là certes des possibilités, mais il appartiendrait aux femmes parlementaires elles-mêmes, placées dans un contexte différent, à mettre en place les stratégies et les mécanismes qu'elles jugeraient appropriés.**

4.2 L'accès des femmes aux fonctions exécutives

En régime présidentiel, la présidente ou le président confie les responsabilités gouvernementales à des secrétaires ou ministres choisis en dehors du parlement. Il n'est pas impensable non plus qu'en régime parlementaire, les membres du gouvernement ou une partie de ceux-ci proviennent de l'extérieur du parlement. Quelle incidence un tel changement pourrait-il avoir sur la possibilité qu'un plus grand nombre de femmes accèdent aux fonctions exécutives?

²³ Colloque « Le parlementarisme : un outil démocratique nécessaire. Québec, 29 septembre au 1^{er} octobre 1994 », *op. cit.*, p. 192.

Le Conseil de l'Europe a déjà noté que, souvent, les femmes sont proportionnellement plus nombreuses dans les gouvernements que dans les parlements. Ce serait là parfois l'expression d'une volonté des chefs d'État ou de gouvernement, une action délibérée, de favoriser une présence équitable des femmes dans les lieux de pouvoir. La faible présence des femmes dans le parlement ne limite pas, en effet, le choix du chef de l'État ou du gouvernement. On remarque également que l'attribution des portefeuilles ne se fait pas selon une division traditionnelle des rôles, retrouvant ainsi des femmes aux affaires étrangères, à la défense ou aux finances et des hommes aux affaires sociales et à l'éducation²⁴.

Le même phénomène s'observe de façon stable au Québec depuis quarante ans, soit depuis que les femmes ont accédé au parlement. En effet, la proportion des femmes parmi les ministres a généralement été supérieure à la proportion des femmes députées. De fait, seuls les cabinets formés à la suite des élections de 1976 et de 1985 font exception à cette règle²⁵. Ces données nous montrent que les chefs de gouvernement, au Québec, ne sont pas hostiles, bien au contraire, à confier des responsabilités ministérielles à des collègues féminines. Les femmes ministres québécoises ne sont pas non plus confinées dans des rôles stéréotypés.

Cette attitude des chefs de gouvernement québécois ne nous fait donc pas craindre, en ce qui a trait à l'accès des femmes aux fonctions exécutives, un changement éventuel au système politique qui ferait en sorte que les ministres soient choisis à l'extérieur du parlement. Le Conseil reconnaît toutefois qu'il s'agit là d'une question de volonté de la part du chef du gouvernement qui devrait se concrétiser par des gestes à chaque occasion de renouvellement du cabinet. Il est cependant convaincu que le chef du gouvernement trouverait, dans la société québécoise, des femmes compétentes et désireuses d'occuper ces hautes fonctions.

4.3 Les nominations gouvernementales

Le ministre inclut à juste titre l'administration publique dans la définition des institutions démocratiques. La place des femmes dans ces instances bureaucratiques nous intéresse également et nous croyons utile de rappeler la situation.

Le gouvernement du Québec, les municipalités et certains organismes publics nomment régulièrement des personnes chargées de différentes responsabilités. Les postes occupés par ces personnes vont des sous-ministres et des dirigeantes et dirigeants d'organismes gouvernementaux aux représentantes et représentants du public dans les ordres

²⁴ Conseil de l'Europe. *Actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes sur les actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes*, op. cit., p. 90.

²⁵ Le cabinet formé par Daniel Johnson père en 1966 fait également exception. Toutefois, la seule femme qui siégeait alors à l'Assemblée législative était M^{me} Claire Kirkland-Casgrain qui se trouvait dans l'Opposition.

professionnels en passant par les membres à temps partiel dans un grand nombre d'organismes gouvernementaux ou de commissions ou comités relevant des municipalités.

Si ces personnes n'exercent pas directement un pouvoir politique, elles ont une influence certaine sur les décideuses et décideurs politiques. Pour cette raison, le processus d'accès à ces postes nous intéresse. Il nous semble que le gouvernement, ou tout autre instance publique appelée à nommer des personnes, devrait avoir comme préoccupation d'atteindre un équilibre des sexes dans les organismes dont il a la responsabilité de pourvoir.

Alors que l'accès aux postes électifs est jalonné d'obstacles de divers ordres dont la plupart échappent aux instances politiques elles-mêmes, la nomination est le résultat d'une décision des autorités politiques. La population féminine renferme suffisamment de ressources et de compétences, sur tous les plans, pour alimenter ces nominations de façon fort avantageuse.

L'augmentation du nombre de femmes dans les postes comblés par nomination dépend en très grande partie de la volonté d'assurer un meilleur équilibre – voire l'égalité numérique – des sexes dans ces lieux d'influence.

Le premier ministre du Québec a en outre déjà fait connaître son intention de se servir du pouvoir de nomination du gouvernement dans cet esprit²⁶; les résultats à cet égard se sont d'ailleurs fait sentir dans les nominations aux postes de la haute fonction publique et dans les conseils des organismes gouvernementaux. Ainsi, la proportion de femmes à la présidence d'organismes gouvernementaux est passée de 36,8 % en mars 2000 à 47,3 % en mars 2002. De plus, les femmes occupaient 31,2 % des postes de sous-ministres adjoints en mars 2002 contre 30,4 % deux ans auparavant. Toutefois, on constate un certain ralentissement ou un plafonnement dans la proportion de femmes parmi les personnes nommées par le gouvernement. Par exemple, la proportion des femmes parmi les sous-ministres n'a presque pas bougé entre mars 2000 et mars 2002 (23,3 à 23,9 %) et la proportion des femmes parmi les sous-ministres associés a diminué, passant de 26,2 à 21,5 %²⁷.

Par son pouvoir de nomination, le gouvernement possède la capacité d'agir efficacement et directement dans la composition d'une centaine d'organismes dont certains exercent des pouvoirs décisionnels, d'autres une influence basée sur la représentativité de groupes déterminés de la société québécoise. Dans plusieurs pays, des lois, des politiques ou un engagement officiel incitent le gouvernement à utiliser son pouvoir de nomination dans une perspective d'atteinte l'équilibre des sexes²⁸.

²⁶ Mario CLOUTIER. « Bouchard s'attaque au déficit féminin. Le premier ministre vise à ce que bientôt la moitié des sous-ministres soient des femmes », *Le Devoir*, 23 mai 1997, p. A5.

²⁷ Renseignements fournis par le Secrétariat du Conseil du trésor, 16 octobre 2002.

²⁸ En Islande, aux Pays-Bas, en Belgique, en Allemagne, en Finlande et en Norvège, ce sont des lois qui supportent cette politique; en Nouvelle-Zélande, aux Îles Fidji, au Liechtenstein, au Royaume-Uni, au Belize, à Malte, en Suède et en Suisse, le gouvernement a pris un engagement officiel quant à l'atteinte de l'équilibre des sexes dans les nominations.

Afin que les postes de commande dans l'administration publique et dans les organismes gouvernementaux reflètent l'importance et la compétence des femmes, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 7. Que le gouvernement du Québec s'engage clairement à utiliser son pouvoir de nomination dans un esprit d'équité avec l'objectif d'atteindre la parité femmes/hommes dans les postes relevant de sa nomination et qu'il émette une directive à cet effet;**

Que le Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs soit chargé de l'application de cette directive;

Que chaque ministre responsable d'organismes gouvernementaux fasse en sorte que ses propositions au Conseil des ministres pour la nomination des membres de ces organismes soient équitables quant au nombre de femmes proposé.

Afin d'assurer la représentativité de certains organismes gouvernementaux, les lois constitutives d'environ 40 % d'entre eux font obligation au gouvernement de consulter certains milieux, parfois même d'obtenir des recommandations, avant de procéder aux nominations d'une partie ou de l'ensemble des membres des conseils d'administration. Une approche plus systématique dans la consultation exigée par plusieurs lois constitutives des organismes gouvernementaux faciliterait sans doute la concrétisation de l'engagement du gouvernement envers ce principe d'équité. Il nous paraîtrait en effet approprié que le gouvernement demande aux différents organismes qu'il consulte dans le but de combler des postes au sein des conseils d'administration où les femmes sont minoritaires de lui présenter une liste composée à part égale de femmes et d'hommes. De cette façon, le gouvernement, tout en conservant sa pleine discrétion quant à la nomination, bénéficierait d'un réservoir plus vaste et mieux équilibré quant à la présence des femmes et des hommes à partir duquel il pourrait plus facilement nommer un plus grand nombre de femmes. En plus d'améliorer la présence des femmes, une telle procédure contribuerait à faire prendre conscience aux différents milieux consultés des compétences des femmes et de leur participation aux affaires publiques ainsi qu'à les sensibiliser à l'importance d'une représentation juste à tous les échelons des postes de pouvoir. Dans cette optique, **le Conseil du statut de la femme suggère :**

- 8. Que le gouvernement, lorsqu'il doit consulter avant de procéder à une nomination, exige des organismes ou des personnes qu'il consulte ou qui proposent des candidates et des candidats une liste de personnes composée à part égale de femmes et d'hommes.**

Le législateur est déjà sensible à cette question puisqu'il demande, par la Loi sur les services de santé et les services sociaux, aux membres des conseils d'administration des établissements de la santé et des services sociaux, qui doivent nommer certains autres membres par voie de cooptation, de voir à la représentation la plus équitable possible des

femmes et des hommes²⁹. La même loi prévoit, depuis sa plus récente révision, que le gouvernement nomme les membres des conseils d'administration des régies régionales à partir de listes fournies par différents milieux. Elle stipule que ces listes doivent tendre vers la parité femmes/hommes. À l'hiver 2002, lors de la première vague de nominations, le gouvernement a nommé 49 % de femmes dans les conseils d'administration des régies régionales de la santé et des services sociaux, démontrant ainsi l'efficacité de la procédure.

Une banque de candidatures féminines a par ailleurs été mise sur pied par le Secrétariat à la condition féminine avec la collaboration du Conseil du statut de la femme afin de permettre la nomination de femmes à des postes à temps plein et à temps partiel dans les organismes gouvernementaux. Il s'agit d'une heureuse initiative; il est en outre fort souhaitable que cette banque soit mise à jour régulièrement.

Les sous-ministres et les sous-ministres associés sont recrutés, en bonne partie, à partir du personnel d'encadrement de la fonction publique. Or, bien que la proportion des femmes soit en constante progression au sein du personnel d'encadrement supérieur, il reste qu'elles ne comptaient, en mars 2001, que pour 23 % de cette catégorie d'emploi. Cette proportion est, selon nous, loin de refléter les véritables compétences des femmes. Nous estimons qu'il est nécessaire de déployer des efforts afin d'augmenter la proportion de femmes parmi les cadres supérieurs, non seulement parce que ces postes comportent en eux-mêmes une part non négligeable de pouvoir et d'influence, mais aussi parce que le personnel d'encadrement supérieur sert en quelque sorte de réservoir à partir duquel sont nommées les personnes qui accèdent au rang de sous-ministres.

Nous désirons attirer l'attention du Conseil du trésor sur l'importance et l'urgence d'adapter le programme d'accès à l'égalité pour les femmes dans la fonction publique aux réalités actuelles. En effet, le programme, tel qu'il fut conçu en 1992, a été reconduit en 1997 afin de procéder à son évaluation et le temps d'élaborer les mesures d'une nouvelle phase. Permettez-nous d'insister sur la nécessité de relancer le programme d'accès à l'égalité pour les femmes, notamment pour les postes d'encadrement supérieur. Cette relance se fait attendre au détriment des femmes.

²⁹ Loi sur les services de santé et les services sociaux, L.R.Q., c. S-4.2, a. 138.

CHAPITRE V — LA DÉMOCRATIE DIRECTE

Le ministre soumet au débat la pertinence d'introduire des éléments de démocratie directe dans notre système politique. Nous analysons ci-après cette possibilité en fonction de la situation et des besoins des femmes.

Permettez-nous, d'entrée de jeu, de constater un certain paradoxe dans les thèmes de discussion que propose le ministre. Nous constatons en effet dans les chapitres portant sur le système politique et le mode de scrutin une recherche de moyens de valoriser le rôle des parlementaires dont les pouvoirs ont pâli face à ceux de l'exécutif; nous voyons également une tentative de rehausser, dans la population, la confiance à l'endroit des institutions politiques et de ses actrices et acteurs. Nous estimons donc paradoxal qu'on propose, en même temps, de dépouiller les représentantes et les représentants du peuple d'une partie de leur pouvoir par des recours plus ou moins importants à la démocratie directe.

La démocratie directe s'exerce à trois niveaux :

- ✍ Le gouvernement ou le parlement peuvent décider de soumettre, de façon ponctuelle, une question à la consultation populaire. Cette forme de démocratie directe existe présentement au Québec; elle est gérée par la Loi sur la consultation populaire.
- ✍ La loi peut par ailleurs déterminer d'avance quels sont les sujets qui seront obligatoirement soumis à la consultation populaire.
- ✍ La loi peut aussi permettre à un groupe de citoyennes et de citoyens d'initier une consultation sous forme de référendum sur n'importe quelle question si les promoteurs réussissent à recueillir un nombre déterminé d'avance de signatures.

La loi détermine par ailleurs si les résultats d'un référendum lient ou non le gouvernement ou le parlement.

Certains voient dans la démocratie directe un moyen de canaliser le mécontentement potentiel croissant à l'égard de la classe politique en « redonnant le pouvoir au peuple » et de donner une plus grande légitimité aux mesures adoptées. D'autres craignent l'expression du refus de solidarité sociale et de ressentiment à l'endroit de certains groupes sociaux. Nous nous situons plutôt dans la deuxième tendance, du moins pour ce qui est du recours systématique ou généralisé au référendum et du droit d'initiative parce que les expériences dont nous avons eu connaissance ne se sont pas généralement soldées par une plus grande justice ou par une politique progressiste et dynamique.

Certains verront dans la démocratie directe un moyen de lutter contre l'indifférence qui affecte actuellement les rapports entre une partie de la population et la classe politique. Nous croyons, au contraire, que la démocratie directe, surtout dans sa forme la plus avancée, soit l'initiative, renforcerait les penchants égoïstes des individus. La démocratie directe est un moyen, pour les mieux nantis, de s'opposer à la redistribution des richesses, les exemples ne manquent pas. Or, la citoyenne ou le citoyen calculateur qui analyse

toute politique à l'aune des coûts et bénéfices sur le plan personnel serait un modèle en progression selon nombreuses approches sociologiques³⁰.

Les lois adoptées au Manitoba et en Ontario qui obligent la tenue d'un référendum avant toute augmentation d'impôt, montrées comme des possibilités qu'offre la démocratie directe, ne représentent pas, de notre point de vue, des progrès vers une plus grande justice sociale.

Mais, ce qui nous semblerait le plus inquiétant serait l'instauration du droit d'initiative populaire. De telles procédures sont absolument imprévisibles et risquent de porter sur des questions relatives à la justice sociale et aux droits des minorités.

En présence d'un recours obligatoire au référendum ou du droit à l'initiative populaire, la façon de gouverner s'en trouverait modifiée puisque les autorités politiques adopteraient inévitablement des comportements prudents en cherchant ainsi à éviter le recours au référendum par la négociation permanente, soit avec les groupes capables d'initier une consultation ou par l'autocensure, soit avec des groupes qui possèdent déjà une force politique.

On pourra certainement présenter des exemples de mesures progressistes qui ont été adoptées par référendum d'initiative populaire, notamment en matière d'environnement, de nuisance à la santé ou du travail. On sait cependant qu'aux États-Unis, ce sont les mesures anti-fiscales profitables aux mieux nantis qui représentent la catégorie d'initiative la plus largement utilisée. La plus célèbre, la Proposition 13, adoptée en 1978 en Californie, a obtenu une majorité des deux tiers de la population à la suite d'une large participation. La majorité des votants s'étaient prononcés pour une diminution de l'impôt foncier. Cette décision collective a eu pour effet de réduire considérablement le nombre de fonctionnaires avec les effets néfastes qui ont suivi sur les politiques sociales et l'éducation. Par la suite, le « succès » californien a gagné d'autres États.

On a également assisté à des initiatives gagnantes en faveur de la peine de mort (dans plusieurs États), de la ségrégation raciale dans les autobus scolaires (au Colorado en 1974 et en 1979) et de la restriction à l'accès à l'éducation d'enfants de certains immigrés (Californie). Des sujets de première importance pour les femmes ne sont pas épargnés. Au Colorado, une mesure contre l'avortement a été adoptée à la suite d'une initiative. Il est par ailleurs bien connu que le retard des femmes à obtenir le droit de vote en Suisse³¹ tient en bonne partie à l'obligation constitutionnelle de recourir à la démocratie directe pour modifier la charte fondamentale – dont fait apparemment partie la loi électorale. Avec Yannis Papadopoulos nous nous interrogeons : « Si dans d'autres pays les électeurs mâles avaient aussi dû se prononcer sur la question, est-on aussi certain que le suffrage féminin aurait été acquis beaucoup plus tôt qu'en Suisse³²? »

³⁰ Yannis PAPADOPOULOS. *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, p. 180.

³¹ Les femmes n'ont obtenu le droit de vote au fédéral qu'en 1971.

³² Yannis PAPADOPOULOS. *Op. cit.*, p. 183.

Avec le droit d'initiative, les droits des minorités sont en danger. Aux États-Unis, les trois quarts des initiatives portant sur des questions raciales, ethniques, linguistiques ou encore sur les droits des homosexuels et sur les personnes atteintes du SIDA – dans une optique de restriction – ont réussi entre 1959 et 1993. Le contrôle judiciaire, qui n'arrive qu'après coup, ne protège et ne corrige que de façon imparfaite³³; le droit d'initiative risque donc d'accroître encore davantage le pouvoir des juges – déjà trop grand de l'avis de plusieurs – et de contribuer ainsi à une plus grande dépossession du pouvoir politique par les élues et les élus.

Il semble par ailleurs que les mouvements sociaux ne tirent pas nécessairement le meilleur profit de ces recours directs à la population. Devant le recours obligatoire à un référendum ou la menace d'une initiative, les autorités politiques auront tendance à faire participer les représentantes et les représentants majeurs des mouvements sociaux à un processus de négociation. La participation des mouvements sociaux à la négociation n'est pas en soi condamnable; toutefois, une politique basée sur la négociation porte en elle des éléments paralysants, surtout si elle est dictée par la crainte du référendum.

Si les référendums se multiplient, les mouvements sociaux auront tendance à développer une vision fragmentaire des problèmes plutôt que de favoriser le développement de solutions alternatives globales et à long terme. Les mouvements sociaux épuiseront également leurs ressources dans des luttes référendaires, qui exigent énormément d'énergie, et délaisseront d'autres formes d'action³⁴.

La démocratie directe présume de l'égalité des citoyennes et des citoyens et des acteurs sociaux : une personne, un vote. La réalité est évidemment bien différente. Il y a inégalité des moyens pour ce qui est de la publicité, de l'accès aux médias et même, pour ce qui est de l'initiative, inégalité dans la cueillette des signatures nécessaires. La cueillette de signatures exige en effet une mobilisation importante; aux États-Unis, des organisations qui désirent lancer des initiatives paient des gens pour recueillir ces signatures alors qu'en Suisse, des firmes de relations publiques se spécialisent dans ce genre d'opération³⁵. On a aussi noté que plus les moyens utilisés sont importants plus les enjeux sont simplifiés, parfois jusqu'à de simples slogans³⁶. On s'éloigne du militantisme qui veut convaincre et éduquer; c'est le nombre qui compte.

Ces inégalités peuvent évidemment être tempérées par des règles relatives aux dépenses. Il reste qu'une limite aux dépenses empêche les plus riches de consacrer des ressources financières exorbitantes, mais elle n'accorde pas de moyens équivalents à ceux qui n'en ont pas ou qui en ont peu.

³³ *Idem*, p. 182-185.

³⁴ *Idem*, p. 168-170.

³⁵ Ces firmes disposent de listes de personnes construites à partir de différents recoupements. Elles peuvent même rejoindre des personnes prêtes à signer pour n'importe quoi.

³⁶ Yannis PAPADOPOULOS. *Op. cit.*, p. 168-170.

D'autres inégalités peuvent surgir. Dans certaines sociétés, on note un plus fort taux d'abstention chez les membres de groupes sociaux désavantagés sur les plans socio-économique et culturel. Ces personnes ont tendance à sous-estimer leur compétence politique. Dans les endroits où existe la démocratie directe, on a constaté que le taux de participation le plus élevé se trouve dans les classes moyenne et supérieure. Ce profil de participation peut encore accentuer les distorsions entre les nantis et les autres. Si les référendums sur diverses questions devenaient fréquents au Québec, qui peut affirmer que le taux de participation particulièrement élevé que nous connaissons aux élections générales se maintiendrait? Si une telle baisse de la participation survenait, n'assisterions-nous pas, par la même occasion, à un affaiblissement de la démocratie de représentation?

« L'égoïsme des nantis » peut s'exprimer d'autant plus librement qu'il se fait individuellement par l'entremise d'un vote secret. Et voilà toute la différence entre les choix qui sont faits publiquement par des personnes élues, après débat, et dont elles portent toute la responsabilité. L'électrice ou l'électeur individuel n'a de compte à rendre à personne, peut faire des choix ponctuels qui servent ses intérêts les plus personnels sans se préoccuper de la cohérence des décisions ni de ses effets sur l'ensemble de la société.

On objectera que le mouvement des femmes représente une force politique qui possède des capacités mobilisatrices considérables. Nous ne contestons pas ce fait, mais nous savons aussi que « les femmes » ne représentent pas un bloc idéologique monolithique et que chaque citoyenne agit sur la scène politique avec toute sa liberté, ne privilégiant pas nécessairement, et de bon droit, son appartenance au genre féminin ou au mouvement féministe. De plus, la démocratie directe, comme nous venons de le démontrer, exige des énergies que le mouvement peut consacrer peut-être plus utilement à autre chose. En effet, s'il pouvait initier des référendums qui pourraient faire avancer la condition féminine, il aurait sans doute plus souvent à contrer des initiatives au potentiel rétrograde. Évidemment, pas plus que d'autres, nous ne pouvons prédire la dynamique qui s'installerait au Québec si on y introduisait des éléments de démocratie directe, mais il nous semble que la plus grande prudence s'impose.

Enfin, le mouvement des femmes a contribué à des progrès très importants pour la société québécoise sans cet outil. Il n'a d'ailleurs jusqu'à présent jamais réclamé l'instauration de la démocratie directe sous aucune forme.

Le Conseil du statut de la femme estime que les questions politiques et sociales sont complexes et qu'elles ne peuvent être tranchées par un oui ou par un non au gré des humeurs et de l'addition d'intérêts particuliers. Ce serait là s'exposer aux pires excès de la tyrannie de la majorité. Nous avons par ailleurs exposé nos craintes de voir dériver des recours directs à la population vers des reculs sociaux. C'est pourquoi nous ne voyons pas de progrès social dans un élargissement important de la démocratie directe au Québec. Tout au plus, serions-nous d'accord pour permettre au parlement d'initier un référendum, pouvoir qui appartient présentement exclusivement au gouvernement. Une telle mesure irait dans le sens de la valorisation des parlementaires et affirmerait l'indépendance du parlement.

En conséquence, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 9. Que le gouvernement étudie la question de la démocratie directe avec beaucoup de prudence compte tenu notamment du devoir de l'État de préserver son pouvoir d'intervention en faveur de la justice sociale et de la protection des droits des minorités;**

Que, si son analyse l'amène à proposer l'introduction d'éléments de démocratie directe dans les institutions démocratiques québécoises, il se limite à accorder au parlement le droit d'initier un référendum sur un sujet et sur une question formulés par la majorité des membres de l'Assemblée nationale³⁷;

Que, dans tous les cas, le référendum demeure consultatif, comme c'est le cas présentement en vertu de la Loi sur la consultation populaire, et qu'en aucun cas les résultats d'un référendum ne lient le parlement ou le gouvernement.

Il est possible, qu'au terme de la consultation en cours sur les institutions démocratiques, le gouvernement soit quand même convaincu que le recours au référendum sur certaines questions s'impose et qu'il autorise en plus les référendums d'initiative populaire. S'il en arrivait à cette conclusion, l'exercice devrait être assorti de balises qui permettront d'empêcher des dérives graves. Il devra alors limiter au minimum les questions sur lesquelles un référendum serait obligatoire; dans le cas d'initiative populaire, il devra placer des exigences très élevées pour ce qui est du nombre de signatures à recueillir.

³⁷ Présentement, seul le gouvernement peut initier le processus référendaire.

CHAPITRE VI — LES FEMMES ET LE POUVOIR RÉGIONAL

Le ministre convie encore une fois la population québécoise à réfléchir à différentes formes de décentralisation du pouvoir en faveur des régions. Le ministre offre le choix entre la Chambre des régions ou l'instauration des pouvoirs locaux démocratiques plus autonomes. Le Conseil du statut de la femme n'est pas en mesure d'évaluer les qualités ou les défauts de chacune de ces options. Il estime cependant que certaines conditions devront être réunies pour que l'exercice ne se solde pas par des régressions pour la population féminine.

La décentralisation pose en effet deux enjeux majeurs pour les femmes. D'abord, les modes d'accès aux instances du pouvoir régional devront être conçus de manière que les femmes et les hommes aient des chances égales de s'y retrouver afin de représenter la population. Ensuite, ces instances devront être en mesure de prendre en compte les expériences, les aspirations et les intérêts des femmes dans l'exercice de leurs pouvoirs.

Un mouvement de décentralisation des pouvoirs vers des instances régionales peut modifier profondément les relations que les Québécoises ont entretenues à l'endroit de la vie publique en général, notamment leurs rapports à l'État; les femmes pourraient aussi être appelées à appréhender autrement les inégalités dont elles font encore l'objet et à travailler différemment à y trouver des solutions durables, ne serait-ce que par un changement de leurs interlocuteurs. Les nouvelles structures décentralisées devraient y jouer un rôle actif et, dès lors, prendre en considération de façon fondamentale les préoccupations et les revendications des femmes. La déconcentration administrative que le Québec a connue au cours des quinze dernières années a entraîné des changements importants dans la façon de faire valoir les points de vue des femmes et leurs besoins par le mouvement féministe. Entre autres, les représentantes des groupes ont dû multiplier les démarches qu'elles avaient l'habitude de faire auprès de l'État central dans chacune des régions administratives. Certes, ces changements ont entraîné une connaissance plus fine de la situation des femmes, mais ils ont, en contrepartie, obligé les groupes voués à la défense des intérêts des femmes à déployer des énergies considérables.

Aussi, les opinions sont partagées dans le mouvement des femmes sur la régionalisation telle qu'elle s'est pratiquée au Québec jusqu'à présent. Alors que certains groupes et certaines femmes, bien ancrés dans leur milieu, voient l'occasion d'apporter une vision multidimensionnelle au développement de leur région, d'autres pressentent une menace quant au maintien et à l'avancement des droits des femmes, généralement définis dans des politiques et des normes nationales.

Le ministre entend procéder à la décentralisation sur une base démocratique et il doit être encouragé à poursuivre dans cette voie. Quelle que soit la forme de démocratie qui sera mise en place, nous attirons l'attention sur le fait que toutes les remarques et recommandations que nous formulons dans ce mémoire quant à l'amélioration du processus démocratique s'appliquent également à l'élection des membres des instances régionales à venir. Un tel projet déclenchera certainement un

large débat public auquel les femmes, citoyennes dans chacune de leur région, ainsi que les groupes qui agissent localement ne manqueront pas de participer. Au cours de ce débat, la population devrait avoir accès à toute l'information susceptible de l'amener à des jugements éclairés sur l'opération et ses effets sur la vie publique du Québec, sur celle de ses régions ainsi que sur leur population.

La composition des instances régionales devrait renforcer la participation des Québécoises à la prise de décision collective. La prise en considération des expériences de la population féminine, de ses préoccupations et de ses revendications passe, entre autres, par une présence significative des femmes dans les institutions politiques. Les structures des éventuelles instances régionales et leur mode d'accès devront faire en sorte de ne pas exclure les femmes; au contraire, elles devraient être conçues de manière à faciliter leur participation et leur intégration. On sait, par exemple, que les conseils régionaux de développement (CRD) et les conseils locaux de développement (CLD) reflètent, à cause de leur mode de dotation, la faible représentation des femmes dans les conseils municipaux. En effet, en accordant un pourcentage important des sièges de ces organismes aux membres des conseils municipaux – ce qui est par ailleurs légitime compte tenu de leur élection au suffrage universel – on ne pouvait atteindre une présence équitable des femmes.

On ne peut prévoir la dynamique qui pourrait s'installer dans d'éventuelles institutions qu'on annonce démocratiques, soit élues au suffrage universel; il nous semble que l'élection des membres de ces institutions directement par la population favoriserait une meilleure égalité des chances que la concurrence entre les groupes que nous connaissons présentement pour occuper les postes de commande dans les instances locales et régionales. Il nous semble toutefois vraisemblable que les difficultés que nous évoquions précédemment pour l'accès des femmes aux instances de pouvoir se manifesteront également. **C'est pourquoi les recommandations que nous avons déjà formulées, tant à l'intention du législateur que des partis politiques, pour les niveaux national et municipal, s'appliquent évidemment pour le niveau régional.**

Le mouvement de décentralisation doit aussi être fondé sur l'équité. Le rapprochement des lieux de décision de la population doit viser à mieux répondre aux besoins des Québécoises et des Québécois. Malgré des améliorations certaines dans les conditions de vie des femmes, des inégalités de fait persistent; elles se manifestent encore par une dépendance économique, la division sexuelle des rôles et des tâches tant dans le privé que dans l'espace public ainsi que la violence. À cet égard, la décentralisation ne devra pas, dans ses effets, faire en sorte que des disparités ou des orientations régionales accentuent les inégalités entre les femmes et les hommes ou encore entre les femmes des différentes régions du Québec. Se pose alors l'étendue des pouvoirs qu'auraient les éventuelles instances régionales. Notre désir n'est pas de nous opposer à une volonté des citoyennes et des citoyens de chaque région d'avoir une meilleure prise sur les décisions qui les concernent; toutefois, nous ne pouvons taire les craintes que nous avons de voir apparaître ou réapparaître des disparités régionales susceptibles de nuire à l'atteinte de l'égalité des sexes.

Il nous semble primordial que les discussions à venir sur la dévolution des pouvoirs portent sur l'accès aux ressources nécessaires dont disposeront ces instances, soit par des pouvoirs autonomes de taxation ou par un financement assuré par l'État central. Au point où nous en sommes, c'est-à-dire au tout début du débat, nous croyons que les pouvoirs autonomes de taxation doivent être limités compte tenu des inégalités dans la répartition de la richesse foncière et économique sur le territoire québécois.

Nous insistons également pour que, dès l'amorce des discussions sur le sujet, l'État central place comme principe qu'il n'entend pas se départir de ses responsabilités concernant l'atteinte de l'égalité sous toutes ses formes et la répartition de la richesse. Si l'uniformité des politiques n'est pas toujours souhaitable sur l'ensemble du territoire, il nous semble, toutefois, qu'il doit y avoir une égalité dans les résultats des mesures prises par l'État central et les instances régionales à venir.

Les femmes se souviennent que, dans le passé, ce sont bien souvent des interventions centralisées qui ont contribué à aplanir certaines inégalités et à provoquer des changements importants. Nous pensons particulièrement à l'accès à l'éducation, à un ensemble de lois à caractère social, aux programmes universels de sécurité sociale et à la Charte québécoise des droits et libertés.

En somme, quelles que soient les stratégies de décentralisation privilégiées par la population québécoise ou le gouvernement, elles devraient permettre d'intégrer les préoccupations des femmes en matière d'égalité des sexes, de favoriser la redistribution de la richesse ainsi que de réduire les inégalités économiques.

Aussi, les engagements que le gouvernement pourrait prendre ou les stratégies qu'il pourrait élaborer en faveur de l'équité doivent se répercuter au niveau régional, notamment par l'entremise de la politique en condition féminine. Le Conseil du statut de la femme est à compléter une série d'avis portant sur les problématiques propres à chacune des régions du Québec et dans lesquels il formule des recommandations ajustées à chaque contexte régional. Plusieurs de ces recommandations s'adressent aux instances locales et régionales qui détiennent présentement une certaine marge de manœuvre dans l'application des politiques gouvernementales ou qui exercent des choix stratégiques sur le plan socio-économique. Un certain nombre des préoccupations exprimées dans nos avis et par les groupes associés au mouvement des femmes dans les régions seront sans doute dirigées vers les éventuelles institutions démocratiques régionales; leur autonomie devra s'arrêter là où des disparités sont susceptibles d'apparaître dans l'application de mesures.

À ce sujet, rappelons que la politique gouvernementale en matière de condition féminine affirme que « si le gouvernement forge les outils, le relais doit être pris partout, par chacune et chacun, dans son milieu, afin que disparaissent les iniquités et que

s'infléchissent les mentalités. Ces préoccupations sont au cœur du nouveau contrat souhaité par le gouvernement³⁸. » Nous tenons à cet engagement gouvernemental.

Pour qu'une éventuelle décentralisation des pouvoirs en faveur des régions contribue au progrès social et économique du Québec et à l'égalité entre les femmes et les hommes, nous estimons que de nouveaux arrangements politiques, s'ils se concrétisent, devraient reposer clairement sur l'équité, la participation sans exclusion et la démocratie. C'est pourquoi **le Conseil du statut de la femme recommande :**

10. Que, dans l'exercice de dévolution de pouvoirs vers d'éventuelles instances régionales, l'État central pose comme principe qu'il n'entend se départir d'aucune de ses fonctions ayant une incidence sur l'accès à l'égalité entre les femmes et les hommes sous toutes ses formes et sur la redistribution de la richesse collective.

11. Que les textes constitutifs ayant trait à la création de nouvelles instances régionales fassent explicitement référence aux principes suivants :

- ? **que, parmi les objectifs principaux de la décentralisation, on compte la réduction des inégalités économiques, notamment les inégalités entre les femmes et les hommes, et la redistribution de la richesse;**
- ? **qu'en matière d'accessibilité et de prestation de services, les instances régionales, dans une perspective d'équité, soient tenues de respecter des standards nationaux;**
- ? **que les instances politiques régionales agissent comme relais en ce qui concerne les engagements pris au niveau national en matière de condition féminine;**
- ? **que les instances politiques régionales intègrent la problématique de la condition féminine (la reconnaissance d'expériences propres aux femmes ainsi que l'existence d'intérêts qui leur sont particuliers) dans les choix et les décisions qu'elles seront appelées à faire dans l'exercice de leurs responsabilités.**

³⁸ Secrétariat à la condition féminine. *Un avenir à partager : la politique en matière de condition féminine*, Québec, le Secrétariat, 1993, p. 15.

CONCLUSION

Des obstacles se dressent encore sur la route de l'égalité des femmes et des hommes dans les institutions démocratiques; il convient certainement de les apprécier à leur juste dimension dans le débat sur l'accès des femmes au pouvoir. Le déficit démocratique que représente la persistance de la faible présence des femmes n'est-il que le reflet de l'inégalité socio-économique que vivent les femmes dans la société en général ou est-il attribuable à un quelconque défaut majeur du système politique ou électoral?

Existe-t-il un mécanisme pratique et acceptable, en termes démocratiques, qui permettrait enfin aux femmes d'être présentes dans les instances représentatives proportionnellement à leur importance dans la société? Les embûches que les femmes rencontrent pour occuper la place qui leur revient dans les lieux de pouvoir peuvent-elles être dissociées de la lutte incessante qu'elles doivent continuer à mener pour une véritable égalité dans les domaines sociaux, économiques et familiaux?

Ces interrogations n'ont pas fini d'animer les débats dans le mouvement féministe et nous ne prétendons pas y fournir des réponses définitives. Nous voulons simplement apporter notre contribution aux discussions en cours sur le système et les pratiques politiques au Québec comme nous y avons été invitées par le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques.

Pour sa part, le Conseil mise avant tout sur la sensibilisation de tous les acteurs du système politique à l'enjeu démocratique que représente l'intégration des femmes dans les postes représentatifs; il s'adresse tour à tour au gouvernement, aux partis politiques et aux femmes elles-mêmes. Par les propositions qu'il formule au regard de la vie politique, il entend établir une plus grande égalité des chances dans le processus électoral et dans la société en général. Ce faisant, il travaille pour un élargissement de la pratique démocratique qui sera bénéfique non seulement pour les femmes, mais aussi pour d'autres catégories de personnes qui rencontrent des difficultés de participation tels les parents de jeunes enfants, les personnes salariées ou à plus faibles revenus, etc.

L'importance, pour les femmes, de prendre leur part de pouvoir ne répond donc pas seulement à une attente de leur part d'un accroissement de leur capacité d'agir sur leurs conditions de vie, mais il en va également de la qualité de la vie démocratique dans notre société.

La suite du débat doit toutefois se faire en gardant à l'esprit les forces des Québécoises par rapport à leur participation au pouvoir politique. Le Québec occupe somme toute une place fort enviable à l'échelle internationale pour ce qui est du nombre de députées bien que l'on doive continuer à travailler à l'amélioration de la situation. C'est là le résultat d'un intérêt certain des femmes pour les affaires publiques et de l'insistance du mouvement des femmes sur l'importance d'être présentes dans les lieux de pouvoir. Ce résultat tient également à la place que les femmes ont pu se tailler dans les partis politiques qui, malgré les reproches que l'on peut leur adresser sur des comportements

conformistes, ne sont pas insensibles aux demandes des femmes. Nous nous attendons cependant à ce que ces derniers prennent des engagements et mettent en place des mesures concrètes montrant l'intérêt qu'ils portent à cette question.

Le débat public lancé par le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques met en présence le mouvement des femmes avec des acteurs du système politique québécois et des groupements à la recherche d'un renouvellement de la vie démocratique au Québec. Nous souhaitons ardemment qu'une meilleure compréhension des attentes et des réalités des unes et des autres émerge de cet exercice. Il nous semble non moins souhaitable que le mouvement des femmes y trouve un lieu pour exprimer ses attentes et formuler ses propositions.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME

1. Que les partis politiques qui exercent déjà un contrôle des dépenses à l'occasion des investitures maintiennent ou améliorent leurs règles à cet égard;
Que les partis qui n'auraient pas encore adopté de telles règles le fassent;
Que les partis politiques municipaux se dotent également de lignes de conduite en matière de financement des investitures.
2. Que les partis politiques se dotent, au niveau des circonscriptions ou des districts municipaux, de comités de recrutement composés à part égale de femmes et d'hommes.
3. Que les partis politiques assument plus activement leur fonction de formation politique de leurs membres.
4. Qu'un parti politique qui, à la suite d'une élection générale, compte au moins 30 % de femmes parmi ses députés reçoive un remboursement de ses dépenses électorales majoré du pourcentage de femmes élues dans sa formation politique;
Que la Loi électorale stipule que cette mesure prendra fin lorsque le pourcentage des députées à l'Assemblée nationale aura atteint 40 % à la suite d'une élection générale.
5. Que le gouvernement du Québec, à l'échéance de la période de cinq ans prévue pour l'application du programme *À égalité pour décider*, reconduise sur une base permanente ce programme et qu'il accroisse les ressources financières qu'il y consacre.
6. Qu'une partie du budget consacré au programme *À égalité pour décider* soit réservée au soutien des projets destinés aux femmes issues des diverses communautés culturelles.
7. Que le gouvernement du Québec s'engage clairement à utiliser son pouvoir de nomination dans un esprit d'équité avec l'objectif d'atteindre la parité femmes/hommes dans les postes relevant de sa nomination et qu'il émette une directive à cet effet;
Que le Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs soit chargé de l'application de cette directive;
Que chaque ministre responsable d'organismes gouvernementaux fasse en sorte que ses propositions au Conseil des ministres pour la nomination des membres de ces organismes soient équitables quant au nombre de femmes proposé.

8. Que le gouvernement, lorsqu'il doit consulter avant de procéder à une nomination, exige des organismes ou des personnes qu'il consulte ou qui proposent des candidates et des candidats une liste de personnes composée à part égale de femmes et d'hommes.
9. Que le gouvernement étudie la question de la démocratie directe avec beaucoup de prudence compte tenu notamment du devoir de l'État de préserver son pouvoir d'intervention en faveur de la justice sociale et de la protection des droits des minorités;

Que, si son analyse l'amène à proposer l'introduction d'éléments de démocratie directe dans les institutions démocratiques québécoises, il se limite à accorder au parlement le droit d'initier un référendum sur un sujet et sur une question formulés par la majorité des membres de l'Assemblée nationale;

Que, dans tous les cas, le référendum demeure consultatif, comme c'est le cas présentement en vertu de la Loi sur la consultation populaire, et qu'en aucun cas les résultats d'un référendum ne lient le parlement ou le gouvernement.
10. Que, dans l'exercice de dévolution de pouvoirs vers d'éventuelles instances régionales, l'État central pose comme principe qu'il n'entend se départir d'aucune de ses fonctions ayant une incidence sur l'accès à l'égalité entre les femmes et les hommes sous toutes ses formes et sur la redistribution de la richesse collective.
11. Que les textes consultatifs ayant trait à la création de nouvelles instances régionales fassent explicitement référence aux principes suivants :
 - ? que, parmi les objectifs principaux de la décentralisation, on compte la réduction des inégalités économiques, notamment les inégalités entre les femmes et les hommes, et la redistribution de la richesse;
 - ? qu'en matière d'accessibilité et de prestation de services, les instances régionales, dans une perspective d'équité, soient tenues de respecter des standards nationaux;
 - ? que les instances politiques régionales agissent comme relais en ce qui concerne les engagements pris au niveau national en matière de condition féminine;
 - ? que les instances politiques régionales intègrent la problématique de la condition féminine (la reconnaissance d'expériences propres aux femmes ainsi que l'existence d'intérêts qui leur sont particuliers) dans les choix et les décisions qu'elles seront appelées à faire dans l'exercice de leurs responsabilités.

BIBLIOGRAPHIE

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. *Rapport d'activité de l'Assemblée nationale du Québec 2001-2002*, Québec, l'Assemblée, 2002, 83 p.

BRAUD, Philippe. « Sous-représentation des femmes et suspicion du système politique démocratique », dans *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, Éditions La Découverte, 1995, p. 490-494.

CLOUTIER, Mario. « Bouchard s'attaque au déficit féminin. Le premier ministre vise à ce que bientôt la moitié des sous-ministres soient des femmes », *Le Devoir*, 23 mai 1997, p. A5.

Colloque « *Le parlementarisme : un outil démocratique nécessaire. Québec, 29 septembre au 1^{er} octobre 1994* », Québec, Assemblée nationale, 285 p.

COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS. *Pour une démocratie électorale renouvelée*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, vol. 1, 1991, 563 p.

CONSEIL DE L'EUROPE. *Actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes sur les actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes*, Strasbourg, le Conseil, 2000, 129 p.

CONSEIL DE L'EUROPE. *La démocratie paritaire – Quarante années d'activité du Conseil de l'Europe. Actes du séminaire, Strasbourg, 6 et 7 novembre 1989*, Strasbourg, 1992, 64 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Pour une réelle démocratie de représentation – Avis sur l'accès des femmes dans les structures de pouvoir*, [recherche et rédaction : Lucie Desrochers], Québec, le Conseil, 1994, 55 p.

DESROCHERS, Lucie. *Les femmes et les institutions démocratiques : pour une meilleure participation*, Québec, Conseil du statut de la femme, 2002, 115 p.

GROUPE DE SPÉCIALISTES SUR L'ÉGALITÉ ET LA DÉMOCRATIE. *Rapport final d'activités*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, 130 p. (coll. Contributions et études).

LOVENKUSKI, Joni. « Compatibilité de la démocratie paritaire avec la législation constitutionnelle et électorale du Royaume-Uni », dans Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie. *Rapport final d'activités*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, 130 p. (coll. Contributions et études).

MAILLÉ, Chantal. *Les Québécoises et la conquête du pouvoir politique : enquête sur l'émergence d'une élite politique féminine au Québec*, Montréal, Éditions St-Martin, 1990, 194 p.

MAILLÉ, Chantal. *Notes sur la présentation de Chantal Maillé au Conseil du statut de la femme le 8 juin 2001. Thème : la parité en politique*, 7 p. [document non publié].

MARQUES-PEREIRA. Bérengère. « Quotas ou parité. Enjeux et argumentation », *Recherches féministes*, vol. 12, n° 1, 1999, p. 103-121.

NORRIS, Pippa. « Women Politicians : Transforming Westminster? », dans *Women in Politics*, dir. : Joni Lovenkusi et Pippa Norris, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 91-104.

PAPADOPOULOS, Yannis. *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, 329 p. (coll. Politique comparée).

PISIER, Évelyne. « Égalité ou parité? », dans *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, Éditions La Découverte, 1995, p. 514-517.

REMY, Jacqueline et Éric MANDONNET. « Femmes : oui à l'égalité, non à la parité », *L'Express*, 11 février 1999, p. 50-55.

SECRÉTARIAT À LA CONDITION FÉMININE. *Un avenir à partager : la politique en matière de condition féminine*, Québec, le Secrétariat, 1993, 173 p.

SINEAU, Mariette. « Parité et principe d'égalité : le débat français », dans *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, Éditions La Découverte, 1995, p. 514-517.

STATISTIQUE CANADA. *Population active, occupée et en chômage, et taux d'activité et de chômage, Québec, 2001*, (page consultée le 1^{er} juillet 2002), adresse URL : http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/People/Labour/labor07b_f.htm

TAHON, Marie-Blanche. « Citoyenneté et parité politiques », *Sociologie et sociétés*, vol. XXXI, n° 2, automne 1999, p. 73-87.

TARDY, Évelyne. *Premiers résultats – Enquête sur les différences de genre dans le militantisme politique au Québec (PQ et PLQ)*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Faculté de science politique et de droit, décembre 2000, 15 p.

UNION INTERPELEMENTAIRE. *Les femmes dans les parlements nationaux*, (page consultée à plusieurs reprises entre le 18 février et le 14 août 2002), adresse URL : <http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm>

UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Le suffrage féminin. Une chronologie mondiale de la reconnaissance aux femmes des droits de voter et d'être candidates*, (page consultée à plusieurs reprises entre le 18 février et le 14 août 2002), adresse URL : <http://www.ipu.org/french/issues/wmndocs/suffrage.htm>

UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Participation des femmes à la vie politique. Bilan de l'évolution au sein des parlements nationaux, des partis politiques, des gouvernements et de l'Union interparlementaire, cinq ans après la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, Genève, Union interparlementaire, 1999, 76 p. (série « Rapports et documents » n° 35).

YOUNG, Lisa. *Feminist and Party Politics*, Vancouver et Toronto, UBC Press, 2000, 246 p.