



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

CAT – 002M
C.P. – P.L. 26
Loi sur les élections
et les référendums

MÉMOIRE DE L'UMQ
PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DANS LE CADRE DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE
SUR LE PROJET DE LOI 26

*LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES ÉLECTIONS ET LES
RÉFÉRENDUMS DANS LES MUNICIPALITÉS
EN MATIÈRE DE FINANCEMENT*

Le 8 avril 2013

TABLE DES MATIÈRES

1. HISTORIQUE	3
2. POUR UNE DÉMOCRATIE À UNE SEULE VITESSE	4
3. PRINCIPES.....	4
4. DES RÉALITÉS MUNICIPALES À CONSIDÉRER	5
5. VERS UN RÉGIME FONDÉ SUR UN FINANCEMENT PUBLIC	6
6. PROPOSITION DE L'UMQ.....	7
6.1 Allocation pour un financement public.....	7
6.2 Budget de recherche et de soutien pour les conseillers municipaux	7
6.3 Remboursement des dépenses électorales.....	8
6.4 Contribution individuelle	8
6.5 Transparence et information.....	9
6.6 Plafond des dépenses électorales.....	9
7. RECOMMANDATIONS DE L'UMQ QUANT AU PROJET DE LOI 26 ET AU RÉGIME TRANSITOIRE.....	10
8. L'AVENIR A UN LIEU	11

1. HISTORIQUE

En novembre dernier, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) a rendu public le Livre blanc municipal intitulé *L'Avenir a un lieu* et qui propose une vision renouvelée des municipalités et des actions concrètes pour des changements majeurs. Fruit d'une vaste réflexion et de nombreuses consultations, ce document interpelle à la fois les municipalités et le gouvernement afin de revoir l'institution municipale à la lumière des réalités et des défis du XXI^e siècle. L'UMQ propose des modifications fondamentales pour le milieu municipal afin de restaurer la confiance des citoyens envers l'institution municipale dont la réputation est malheureusement entachée.

La démarche du Livre blanc témoigne du leadership et de l'engagement des élus municipaux et de leur désir de se rapprocher davantage du citoyen. La transparence est un des éléments clés permettant à la population de comprendre et de s'appropriier les enjeux municipaux pour ainsi s'y investir davantage.

L'UMQ a rapidement entamé une réflexion de fond sur le financement politique municipal afin de faire en sorte qu'un nouveau régime de financement politique soit élaboré dans le respect des réalités multiples du milieu municipal. Le comité que l'UMQ a mis sur pied est constitué de représentants de municipalités de toutes tailles dont les élus œuvrent sous une bannière politique ou de façon indépendante. Les nombreux échanges ont mené à des réflexions de fond sur la politique et la démocratie locales et l'importance de respecter les particularités territoriales.

Au terme de ses travaux, l'UMQ a transmis, le 31 janvier dernier, ses propositions au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, M. Sylvain Gaudreault, de même qu'à tous les parlementaires. Les propositions reposaient sur deux axes : assurer le respect des règles et en instaurer de nouvelles.

2. POUR UNE DÉMOCRATIE À UNE SEULE VITESSE

En octobre dernier, le gouvernement du Québec modifiait la loi et les règlements encadrant le financement politique pour les candidats provinciaux. L'adoption du projet de loi 2, soit la *Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec*, sur le financement politique provincial en octobre 2012 jetait les bases d'une réforme au niveau municipal. Le moment était donc tout indiqué pour proposer des solutions qui respectent les réalités municipales. Le comité de l'UMQ s'est donc penché sur les principes et modalités du projet de loi 2 et s'en est inspiré pour développer la position de l'UMQ.

Les travaux du comité ont permis de soulever plusieurs différences fondamentales entre le monde municipal et le monde provincial, non seulement en ce qui a trait aux règles de financement politique, mais également aux campagnes électorales.

Les candidats politiques provinciaux bénéficient d'une organisation politique et d'une visibilité médiatique incomparable à celles des candidats municipaux. Alors que les candidats à la députation jouissent d'une couverture médiatique nationale, les élus municipaux doivent payer les médias locaux et multiplier les efforts pour accroître leur notoriété et partager leurs idées.

3. PRINCIPES

L'objectif commun des députés et élus municipaux est de favoriser une saine démocratie à tous les paliers politiques. Pour se faire, il faut que les candidates et candidats disposent des outils nécessaires pour aller à la rencontre des citoyens, se faire connaître et faire connaître leurs idées. Le financement politique fait partie de ces outils et l'UMQ a identifié certains principes à considérer avec attention :

- Restaurer la confiance des citoyens à l'égard de leurs institutions en améliorant les mécanismes d'information et de transparence en matière de financement des dépenses;
- Assurer la qualité de l'information aux citoyens et valoriser la démocratie et la participation citoyenne;
- Assurer l'équité entre les candidats indépendants et les candidats membres d'un parti politique;
- Instaurer des mesures qui favorisent l'accès aux élections;
- Respecter le contexte politique local;
- Atténuer l'apparence de dépendance au financement privé en ce qui a trait aux campagnes électorales;
- Privilégier un régime de financement essentiellement public;
- Respecter la capacité financière limitée des municipalités.

4. DES RÉALITÉS MUNICIPALES À CONSIDÉRER

Depuis plusieurs années, l'UMQ déploie des efforts considérables pour valoriser la politique municipale et soutenir la vitalité de la démocratie locale dans les communautés du Québec. Le climat politique actuel donne lieu de s'inquiéter de l'intérêt de la population envers les institutions municipales. Les réformes visant notre démocratie doivent favoriser la participation citoyenne, outiller convenablement les personnes désireuses de se présenter et soutenir l'intérêt de la population pour la politique locale.

À ce chapitre, l'UMQ a déployé au cours des dernières années des efforts considérables pour mettre sur pied plusieurs activités dont :

- *Électeurs municipaux en herbe* et *Relève 2.0*, deux projets favorisant la relève politique municipale (en collaboration avec le MAMROT);
- Les travaux du comité *Femmes et gouvernance de l'UMQ*;

- Une formation sur la consultation publique et la diffusion d'un guide sur l'information et la consultation publique municipale.

Pour l'UMQ, restreindre les moyens offerts aux candidats pour aller à la rencontre des citoyens ne favorise pas le débat démocratique. Le monde municipal s'inquiète des taux de participation lors des prochaines campagnes électorales municipales qui auront lieu en novembre 2013. On se rappellera que le taux de participation aux élections municipales était de 45 % au Québec en 2009.

La réalité municipale se caractérise aussi par :

- Une absence de partis politiques dans la majorité des municipalités;
- Des partis politiques faiblement organisés comparativement au palier provincial;
- Une majorité de candidats indépendants.
- Une impossibilité de se financer à l'extérieur du territoire électoral contrairement aux autres paliers politiques;
- Une couverture médiatique plus limitée qu'aux autres paliers politiques;
- Une volonté des citoyens de s'informer davantage sur le monde municipal.

5. VERS UN RÉGIME FONDÉ SUR UN FINANCEMENT PUBLIC

Le projet de loi 2 modifiant les règles de financement politique provincial a instauré le principe de compensation du financement privé par un financement public. À l'instar du niveau provincial, il est impératif de rehausser le financement public municipal et l'UMQ souhaite amener toutes les municipalités du Québec dans ce virage à l'aide de différents mécanismes.

Le 12 mars dernier, le gouvernement a déposé le projet de loi 26 modifiant les règles de financement politique municipal où, malheureusement, les mesures de financement public ne sont pas suffisantes pour combler la diminution de l'apport en financement privé. L'UMQ est déçue de constater que le projet de loi 26 ne prévoit pas de mesures

suffisantes de financement public pour compenser la baisse des contributions individuelles.

Les modes de financement politique sont très variables d'une municipalité à l'autre puisqu'elles disposent d'outils différents. En effet, les allocations publiques sont réservées aux villes de Montréal et Québec alors que les budgets de recherche et de soutien sont offerts aux municipalités ayant une population de 50 000 personnes et plus. Le remboursement des dépenses électorales, quant à lui, est offert aux candidats de toutes les municipalités assujetties à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM)*. Chacune de ces sources de financement couvre différentes dépenses liées à l'activité politique municipale. De plus, ces mesures sont toutes interreliées et la modification de l'une ne va pas sans l'adaptation de l'autre. L'UMQ est donc favorable au maintien de ces sources et propose qu'elles soient modifiées afin de s'adapter aux réalités vécues sur le terrain et aux modifications apportées à l'ensemble du système de financement politique municipal.

6. PROPOSITION DE L'UMQ

6.1 Allocation pour un financement public

La proposition de l'UMQ contenait les éléments suivants :

- Étendre, augmenter et indexer l'allocation de financement des partis et moduler en fonction de la taille des municipalités;
- Fixer un seuil minimal de votes obtenus lors de la dernière élection à 15 % pour recevoir l'allocation;
- Implanter des mesures d'allocation publique pour les élus indépendants.

6.2 Budget de recherche et de soutien pour les conseillers municipaux

- Encadrer plus clairement le budget de recherche et de soutien des conseillers municipaux en assurant un montant forfaitaire par conseiller municipal.

6.3 Remboursement des dépenses électorales

- Augmenter le taux de remboursement des dépenses électorales à 70 %;
- Établir le seuil minimal de remboursement des dépenses électorales à 15 % des votes valides;
- Étendre les règles de remboursement des dépenses électorales des partis aux candidats indépendants afin de leur permettre de rembourser leur dette de dépenses électorales sur plus d'une année.

6.4 Contribution individuelle

L'organisation politique provinciale est structurée en partis politiques et influence ainsi les modes de financement politique. Au niveau municipal, les pratiques sont variées. Dans les petites municipalités, plusieurs candidats investissent dans leur propre campagne et peuvent ainsi amasser les fonds nécessaires sans aucune sollicitation. Un plafond des contributions individuelles trop bas obligera ces candidats à se tourner vers la cueillette de contributions privées. Les travaux du comité sur le financement politique ont mené à un équilibre raisonnable respectant la diversité des pratiques à travers les municipalités québécoises :

- Abaisser le plafond du don individuel à un parti politique ou un candidat indépendant à 500 \$ par donateur;
- Appliquer aux candidats indépendants les mêmes règles de financement politique que celles en vigueur pour les partis politiques;
- Permettre à un candidat de verser de 1 000 \$ à 2000 \$ par année selon la taille de son district (poste de conseiller) ou de sa municipalité (poste de maire) à sa propre campagne de manière encadrée;
- Rendre disponibles au financement politique municipal les économies générées par l'abolition du crédit d'impôt.

6.5 Transparence et information

À la lumière de l'actualité récente, force est de constater que les actions d'une minorité entachent tout le milieu municipal et ce, sans égard à la qualité des lois présentement en vigueur. L'UMQ suggère donc un renforcement des mécanismes de transparence et de reddition de compte par plusieurs mesures applicables dès maintenant, et pouvant marquer un premier pas vers la restauration de la confiance des citoyens envers la politique municipale et, surtout, d'empêcher les comportements fautifs :

- Créer une équipe spéciale du DGEQ visant à assurer le respect des règles en vigueur à l'égard des contributions individuelles et des dépenses électorales.
- Rédiger un code des bonnes pratiques à l'intention des candidats aux élections municipales;
- Rendre obligatoire une formation du DGEQ sur les règles de financement politique à tous les candidats aux élections;
- Assujettir les municipalités de moins de 5 000 personnes à des règles simplifiées sur le financement et les dépenses électorales;
- Donner le mandat au DGEQ de diffuser une information minimale aux citoyens concernant tous les candidats d'un district ou d'une municipalité lors de l'envoi d'un avis électoral;
- Augmenter les amendes pour infractions aux règles de financement politique;
- Uniformiser les rapports annuels des partis politiques municipaux et les rendre disponibles sur internet;
- Diffuser la liste des donateurs sur le site web du DGEQ.

6.6 Plafond des dépenses électorales

La démocratie commence par une information de qualité pour outiller le citoyen à faire des choix éclairés. Le financement politique permet de faire connaître ses idées auprès des citoyens. Tel qu'il a été mentionné antérieurement, les défis d'organisation et de mobilisation sont plus complexes au niveau municipal qu'au niveau provincial. Les

travaux du comité de l'UMQ ont démontré que l'indicateur le plus exact et révélateur est celui de la valeur de l'électeur (\$/électeur). C'est d'ailleurs sur cette base que sont calculées les dépenses électorales du DGEQ. Au palier municipal, le plafond des dépenses électorales pour le poste de maire varie de 0,42 \$/électeur à 0,74 \$/électeur selon le nombre d'électeurs dans la municipalité et le poste (un montant de base s'ajoute au total). Au palier provincial, le projet de loi 2 a réduit le plafond des dépenses admissibles de 1,94 \$/électeur à 1,35 \$/électeur. L'UMQ est favorable à un abaissement du plafond des dépenses électorales, mais estime qu'un niveau de dépenses trop bas risque de miner la capacité des candidats à mener une campagne électorale efficace.

Dans cette perspective, l'UMQ propose de :

- Fixer le plafond des dépenses électorales à 50 % du plafond applicable aux députés provinciaux (équivaldrait à 0,60 \$ au niveau municipal pour 1,35 \$ au niveau provincial) et moduler en fonction de la taille de la municipalité et du poste visé (maire ou conseiller);
- Donner le mandat au DGEQ d'effectuer une campagne de promotion incitant les médias locaux à appliquer la LERM qui leur permet d'octroyer de l'espace publicitaire gratuit de manière uniforme entre les candidats.

7. RECOMMANDATIONS DE L'UMQ QUANT AU PROJET DE LOI 26 ET AU RÉGIME TRANSITOIRE

En janvier 2013, l'UMQ a transmis au gouvernement une proposition visant d'abord le respect des règles en vigueur et, ensuite, de nouvelles règles en matière de financement politique municipal inspirées du projet de loi 2 adopté en décembre dernier. À l'aube des élections de 2013, et dans le climat de morosité qui afflige le monde municipal, l'UMQ a proposé l'instauration de certaines mesures, conditionnellement à l'appui du Directeur général des élections. Après analyse du projet de loi 26, déposé le 12 mars 2013, l'UMQ juge que le gouvernement s'appuie sur les bons principes, mais les moyens choisis ne permettent pas d'atteindre la véritable cible puisque :

- la diminution des contributions individuelles n'est pas compensée par un mécanisme de financement public adéquat;
- le niveau de dépenses aura pour effet de nuire à la capacité de plusieurs candidats de faire une campagne adéquate.

Dans cette optique, l'UMQ formule des propositions d'amendement au projet de loi 26 :

- Augmenter le taux de remboursement des dépenses électorales à 70 % :
 - Il s'agit de la première mesure de financement public que nous pouvons mettre en place;
- Réduire les plafonds de dépenses électorales de 10 % et poursuivre les analyses sur les besoins réels en vue des mesures permanentes;
 - Un niveau de dépenses allouées trop bas risque de miner la capacité des candidats à mener une campagne électorale efficace;
- Abaisser, pour le régime transitoire, le plafond de dons individuels à un parti politique ou à un candidat indépendant à 500 \$ par donateur :
 - Il s'agit d'une étape transitoire. La limite de dons pourra être réduite à nouveau dans le régime permanent lorsque tous les mécanismes de financement public seront mise en place;
- Donner au DGEQ les ressources suffisantes afin qu'il puisse assurer le respect des règles en vigueur à l'égard des contributions individuelles et des dépenses électorales.

8. L'AVENIR A UN LIEU

À l'heure où l'on fait la promotion de la démocratie citoyenne et afin de permettre un véritable débat, l'UMQ est heureuse d'avoir eu l'occasion de partager ses positions avec les parlementaires dans la cadre de la commission parlementaire sur le projet de loi 26. La démocratie municipale mérite une analyse attentive et détaillée de ce projet de loi afin d'éviter que des réformes improvisées établissent des balises erronées pour les mesures permanentes qui sont présentement à l'étude.

À plus long terme, il est souhaité que le Livre blanc municipal de l'UMQ soit au cœur d'une grande réflexion collective sur la démocratie municipale à laquelle nous souhaitons inviter les citoyens. Voilà notre véritable défi!

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter :

**Anne-Louise Chauvette
Conseillère aux politiques
Union des municipalités du Québec
680, rue Sherbrooke Ouest
Bureau 680
Montréal (Québec) H3A 2M7
Tél. : 514-282-7700, poste 288
Courriel : achauvette@umq.qc.ca**

UMQ



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
680, rue Sherbrooke Ouest, bur. 680, Montréal (Québec) H3A 2M7
Téléphone : 514.282.7700 · Télécopieur : 514.282.8893
www.umq.qc.ca