

Mme la président (e),  
M. le ministre,  
Mesdames et Messieurs les députés,

Je vous remercie de nous avoir invité à exposer, Madame Bherer et moi-même, notre mémoire dans le cadre de la commission parlementaire pour l'étude du projet de loi n°26. Madame Bherer est professeure en politique publique, spécialiste de politiques urbaines et de la participation publique à l'Université de Montréal. Je suis pour ma part, professeur-chercheur en études urbaines à l'INRS, et mes recherches portent notamment sur la démocratie municipale québécoise. Nous avons dirigé un livre en 2011, un des rares ouvrages, sur les élections municipales dans les 9 plus grandes villes du Québec.

Le projet de loi a deux objectifs implicites :

- 1) Rétablir la confiance des électeurs, érodée depuis les révélations de la Commission Charbonneau et l'escouade Marteau, afin que les élections de novembre prochain ne se traduisent pas par une baisse de la participation électorale.
- 2) Mettre sur pied un mécanisme qui permette de rétablir le principe d'équité essentiel à la tenue d'une compétition électorale, en vue du scrutin de 2013, et ce, en attente d'une réforme plus importante.

Nous reconnaissons l'effort du gouvernement de vouloir garantir la qualité des élections municipales. Toutefois, nous pensons que le projet de loi 26 ne répond que partiellement aux objectifs de rétablir la confiance et d'équité. Nous allons revoir brièvement ces deux points et nous terminerons avec une proposition.

### **Rétablir la confiance des électeurs en la qualité des élections municipales et éviter une baisse de la participation électorale**

Tout d'abord, nous pensons que le projet de loi actuel ne permettra pas de rétablir pleinement la confiance des citoyens et pourrait avoir des conséquences importantes sur la participation électorale. Deux arguments étayent ce point de vue.

D'une part, au Québec, la participation électorale à l'échelle municipale est plutôt faible, notamment en comparaison avec les autres échelles de gouvernement, on note une différence allant de 15 à 30 points avec le provincial et le fédéral. De plus, il y a une baisse de la participation électorale à l'échelle municipale depuis quelques années. Si plusieurs causes sont susceptibles d'expliquer cette faible participation, les chercheurs ont montré que l'échelle municipale québécoise se caractérisait par la présence d'un déficit informationnel, c'est-à-dire par un difficile accès à l'information, qui empêche en grande partie l'électeur de réaliser un choix éclairé et est susceptible de provoquer son abstention.

D'autre part, le contexte actuel de crise est en effet propice à une nouvelle chute de la participation électorale aux élections municipales de 2013. Certes, il est possible de penser que les scandales de corruption auront un effet mobilisateur, notamment parce que l'information a beaucoup circulé ces derniers temps : les citoyens, informés des activités de corruption, vont voter en masse pour signaler leur forte insatisfaction face à la corruption, notamment en

sanctionnant les candidats sortants et en leur préférant les nouveaux candidats. Les études sur la corruption et le vote démontrent toutefois que ce lien de causalité est loin d'être systématique. Au contraire, il semblerait que plus la corruption augmente, plus la participation électorale tend à chuter. Les scandales politiques auraient pour effet de créer une désaffiliation des électeurs, non seulement envers le candidat corrompu et son parti, mais aussi envers les institutions politiques. Les citoyens perdraient ainsi confiance dans les vertus de la démocratie et de ses institutions. Ce sentiment de désaffection amènerait les citoyens à se distancier de la politique et à rester à la maison le jour du vote. Dans ce contexte, une chute de la participation électorale est particulièrement inquiétante car elle donne le signal que les élus ne seront pas vraiment sanctionnés pour leur corruption.

Ainsi, il y a donc lieu de s'inquiéter de l'état de la participation électorale aux prochaines élections municipales et de s'interroger sur les effets de la corruption sur la mobilisation des électeurs. Nous pensons que la baisse des montants admissibles aux contributions politiques est insuffisante pour faire face à la crise actuelle et pour rétablir la confiance des électeurs, à court comme à long terme. Nous avons besoin d'une mesure plus musclée pour éviter la baisse de participation et rétablir une relation de confiance entre les citoyens et les institutions municipales. Nous y revenons en conclusion. Avant, voyons l'effet du projet de loi sur l'équité du scrutin.

### **Assurer l'équité entre les candidats**

Un des principaux objectifs des règles d'encadrement du financement politique est d'assurer la tenue d'une compétition électorale équitable. Selon nous, la mesure proposée par le gouvernement d'abaisser les dons ne permet que très partiellement d'assurer la tenue d'un scrutin juste et équitable.

Premièrement, quel sera l'effet d'une telle mesure sur les candidats indépendants (une réalité encore bien présente) alors que bien souvent, ils doivent compter sur un petit nombre de dons de leurs proches pour rassembler un montant somme tout minime ? Pour ces candidats, réduire leur capacité financement c'est poser un obstacle de taille à leur participation au scrutin. Ils font souvent campagne avec des moyens limités et personnels, c'est-à-dire qu'ils rassemblent un petit budget de campagne en demandant à quelques proches de les aider. Réduire le seuil signifie qu'ils doivent demander à plus de personnes de contribuer à leurs dépenses et ce pour un budget relativement bas. Cette mesure peut sembler bonne pour réduire le système des prête-noms mais elle ne tient pas compte de la réalité des candidats indépendants. Le risque financier est également plus grand pour ces candidats. Rappelons que la LERM prévoit le remboursement de 50% des dépenses électorales pour les candidats indépendants si ceux-ci obtiennent 15% des votes. Le projet de loi n°26 augmente ce remboursement à 60%. Mais l'augmentation du remboursement des dépenses ne diminue pas les difficultés rencontrées par les candidats indépendants : l'obtention de 15% des votes pour un candidat indépendant est un score relativement élevé. Au final, le projet de loi pourrait avoir comme effet de décourager la candidature de candidats indépendants.

Deuxièmement, le projet de loi actuel amène un très fort risque de créer des iniquités importantes entre les candidats sortants et les nouveaux candidats du scrutin de 2013 en raison de la date où le nouveau seuil de contributions politiques sera en vigueur, soit le 1<sup>er</sup> juillet. Les anciens partis seront en effet peu touchés par cette mesure car ils ont sans doute des coffres déjà bien garnis au

1<sup>er</sup> juillet...on ne peut en dire autant pour les nouveaux candidats. Plusieurs d'entre eux prennent souvent leur décision au courant de l'été. Ils devront donc s'engager dans la campagne électorale à arme inégale avec les candidats sortants.

Pourquoi est-ce si important de se soucier de l'équité à l'échelle municipale? On pourrait en effet croire que l'iniquité qui résulte de la date d'application du nouveau seuil de contributions politiques n'est pas très grave, puisque les partis fautifs seront sans doute pénalisés, soit par un nombre de contributions peu élevées et une désaffection des candidats, soit par une sanction des électeurs (mais nous avons vu que les études sont relativement sceptiques sur l'existence d'une sanction...qui est en fait plutôt une désaffection).

Toutefois, il faut voir qu'à l'échelle municipale, la prime au sortant est particulièrement importante, c'est-à-dire que les candidats sortants sont nettement favorisés. Par exemple, au scrutin de 2009, dans les neuf municipalités de plus de 100,000 habitants, le taux de réélection a été de 90%. Dans un tel contexte, une réforme qui favorise encore davantage les candidats sortants nous semble renforcer un déséquilibre des forces politiques déjà fort important à cette échelle.

### **Notre proposition**

En somme, dans le contexte actuel, si la réduction des contributions est séduisante, elle risque de nuire à la structuration de la scène locale à court terme. Nous pensons qu'il faut adopter une mesure musclée et temporaire en vue de l'élection de novembre de manière à contrer la baisse de confiance des citoyens envers les institutions municipales.

En ce sens, le projet de loi n°26 aborde un point, qui devrait être davantage creusé : celui des sanctions. Les infractions mises au jour par la Commission Charbonneau révèlent un contrôle insuffisant des dépenses et ressources des partis et des candidats. Les contrôles doivent être plus directs, moins prévisibles et plus voyants. Nous recommandons donc la création d'une brigade temporaire de contrôle des dépenses électorales pour les élections de 2013. Cette brigade de contrôle pourrait fonctionner à l'instar des contrôles aléatoires mais réguliers qu'effectue le Ministère du revenu sur les déclarations d'impôts des citoyens. Ces contrôles auraient lieu dès le début et durant la campagne électorale des partis politiques des municipalités tirées au sort. Cela aurait pour principal avantage de redonner confiance aux citoyens sans toutefois porter atteinte à un équilibre des forces municipales déjà faible.

En terminant, nous voulons mettre en garde les membres de l'Assemblée nationale contre tout envie d'adopter des réformes trop rapides alors que nous connaissons encore mal les mécanismes qui ont mené à la situation actuelle. À moyen terme, les recommandations de la Commission Charbonneau seront d'une grande aide pour identifier ces mécanismes. À long terme, nous aimerions attirer l'attention des parlementaires sur le besoin de créer des données fiables, accessibles et récurrentes pour stimuler la recherche et la compréhension de la politique municipale.

## DONNÉES SUR LA PARTICIPATION ÉLECTORALE

- 61,1% au fédéral en 2011 ;
- 74,6% au provincial en 2012 ;
- 45% au municipal en 2005 et en 2009 ;
- Entre 1996 et 2002, le taux de participation électorale aux scrutins municipaux à l'échelle du Québec oscillait entre 49% et 56%.

**Tableau 1 : Taux de participation électorale dans les municipalités de plus de 100,000 habitants, scrutin municipal de 2009**

	Population	Participation électorale
Montréal	1 640 565	39,4%
Québec	498 062	49,4%
Laval	377 332	35,7%
Gatineau	247 139	38,5%
Longueuil	230 949	38,9%
Sherbrooke	149 495	44,6%
Saguenay	144 806	51,5%
Lévis	133 352	Élue sans opposition
Trois-Rivières	128 082	46,4%
Moyenne pour les 9 villes : <b>41,5%</b>		

Basé sur le vote au poste de maire

**Tableau 2 : Le nombre et le pourcentage de candidats sortants réélus par ville, dans les municipalités de plus de 100,000 habitants, scrutin municipal de 2009**

Municipalité	Nbre candidats	Nbre de sièges	Nbre candidats sortants	Nbre candidats sortants réélus	% de candidats sortants réélus
Montréal	392	64	63	47	75
Québec	94	27	15	28	54
Laval	58	21	18	18	100
Gatineau	43	18	12	10	83
Longueuil	53	26	22	15	68
Sherbrooke	70	23	16	16	100
Saguenay	46	19	16	15	94
Lévis	33	15	10	9	90
Trois-Rivières	33	16	16	12	75
<b>Taux de réélection pour les 9 villes : 90,4%</b>					

Source : S. Breux et L. Bherer (dir.). 2011. *Les élections municipales au Québec: Enjeux et perspectives*. Presses de l'Université Laval.