

Patrick Champagne

Octobre 2007

ISBN 978-2-550-52847-0 (imprimé)

ISBN 978-2-550-52846-3 (PDF)



Les élections municipales

2005 : Au-delà des apparences

Les élections municipales 2005 ont été marquées par une baisse de la participation au scrutin. En outre, les élus sans opposition ont continué de représenter plus de la moitié de la classe politique municipale. Récupérés dans le débat public, ces phénomènes ont étayé la thèse voulant que la démocratie municipale soit en crise. Lorsque l'on considère la taille et le niveau d'urbanisation des municipalités, on constate toutefois que la réalité est plus complexe et que le comportement politique des citoyens diverge en fonction de caractéristiques locales et régionales.

Bref portrait des élections municipales 2005

En 2005 se tenaient les premières élections municipales simultanées au Québec. Les 1 106 municipalités assujetties à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités étaient dans l'obligation d'ouvrir la totalité de leurs postes électifs aux candidatures. En plus de chaque poste à la mairie¹, 7 005 sièges de conseillers étaient à pourvoir. Faute d'adversaires, 605 maires et 4 30 conseillers ont été déclarés élus sans opposition à la fin de la période de mise en candidature, alors que 6 postes de maires et 41 postes de conseillers sont demeurés vacants². Des courses électorales ont pu être observées pour 495 postes à la mairie et pour 2 662 postes de conseillers. Elles se sont terminées le 6 novembre, date du scrutin, alors que 45 % des personnes inscrites sur les listes électorales ont exercé leur droit de vote³.

À première vue, la forte proportion d'élus sans opposition et la faiblesse du taux de participation paraissent suffisamment préoccupantes pour parler de « crise ». Examinons toutefois comment la taille des municipalités et leur niveau d'urbanisation permettent de nuancer ce point de vue.

L'élection sans opposition

Malgré un nombre non négligeable de 12 047 candidatures dans un bassin d'environ 5 millions de personnes éligibles à voter, le taux d'élections sans opposition a atteint 55 % à la mairie et 61 % pour les postes de conseillers⁴. Même si ces proportions respectent les tendances des dernières années, il s'agit néanmoins d'une part importante des élus municipaux. Toutefois, on constate que le taux d'élections sans opposition est inversement proportionnel à la taille des municipalités. À titre d'exemple, la majorité des maires élus sans opposition (54 %) provient de municipalités de moins de 1 000 habitants, alors que seulement 8 % des maires élus sans opposition dirigent une municipalité de 5 000 habitants et plus.

Ces observations nous guident vers la première et principale cause de la forte proportion d'élus sans opposition : dans un grand nombre de municipalités, le bassin de candidats potentiels est très restreint. Pour illustrer cette réalité, soulignons que la population éligible dans les municipalités de moins de 1 000 habitants s'élevait à 500 personnes, en moyenne. Le minimum de 14 candidatures requises pour assurer une course à chacun des sept postes électifs⁵ équivalait donc à un ratio d'une candidature par 36 personnes éligibles. En guise de comparaison, notons que ce ratio était d'une candidature par 5 000 personnes éligibles à la ville de Montréal, qui comptait 105 postes à pourvoir et plus d'un million de personnes éligibles.

Outre la taille des municipalités, nous nous sommes également penchés sur leur niveau d'urbanisation. Or, nous observons, à taille égale, des différences significatives entre les municipalités urbaines et rurales. Notons, entre autres, que les municipalités les plus urbanisées – comprises dans une région métropolitaine de recensement – de moins de 10 000 habitants ont toujours un taux d'élections sans opposition plus élevé que les municipalités de même taille et moins urbanisées. Cette observation nous guide vers d'autres pistes explicatives puisque l'élection sans opposition dans les petites municipalités urbaines se manifeste surtout dans des municipalités à vocation presque uniquement résidentielle où une grande ville à proximité – le pôle urbain – attire une part importante des citoyens des municipalités voisines non seulement pour y travailler, mais aussi pour profiter d'un ensemble plus complet de services publics – hôpitaux, établissements d'enseignement postsecondaire, etc. – ou de divertissement. Outre le temps de déplacement requis par le travail ou les loisirs, qui limite celui qui pourrait être consacré à l'engagement politique, nous devons également nous demander si, d'une part, les citoyens de ces municipalités périphériques ne s'identifient pas plus au centre urbain de la région et, d'autre part, s'ils n'accordent pas plus d'importance aux enjeux politiques de ce centre qu'à ceux de leur propre municipalité.

Par ailleurs, il serait illusoire de croire que toutes les personnes éligibles, ou même une part importante d'entre elles, soient disposées à poser leur candidature à chaque élection. D'une part, la fonction d' élu municipal impose des contraintes qui peuvent

freiner la volonté de certaines personnes à s'investir dans une fonction politique. D'autre part, plusieurs citoyens optent pour d'autres engagements civiques et communautaires essentiels à leurs communautés (associations diverses, partis politiques fédéraux ou provinciaux, bénévolat). Enfin, plusieurs contraintes (âge, maladie, conciliation travail-famille) incitent certains individus à cesser ou à limiter leur implication en politique municipale, sans pour autant que cela puisse être associé à un désintérêt politique. Ces contraintes sont présentes dans toutes les municipalités, mais leurs effets se font nécessairement ressentir d'avantage dans les moins peuplées.

Nos constats mettent surtout en relief la diversité inhérente à l'organisation municipale et nous incitent à considérer certaines contraintes et particularités locales, autant pour mieux comprendre l'enjeu que pour élaborer nos interventions. Le profil socioéconomique des citoyens (l'âge et l'emploi par exemple) ainsi que la nature et le contexte de la politique locale et régionale (la perception du rôle de l'élu, le sentiment d'appartenance, etc.) sont toutes des variables qui peuvent influencer la participation, électorale ou d'autres types d'engagement. L'effort de recrutement important propre aux petites municipalités pour combler les postes en élection et les autres contraintes que nous avons soulignées se font nécessairement sentir dans les autres types d'exercice de la démocratie, par exemple, au sein des comités consultatifs d'urbanisme, et ne traduisent pas nécessairement un désintérêt politique. Il est toutefois essentiel de les considérer lorsque l'on souhaite favoriser une plus grande participation citoyenne.

Le taux de participation

Le taux de participation de 45 % obtenu le 6 novembre 2005 représente une baisse réelle de la participation électorale par rapport au taux moyen de 50 % observé entre 1996 et 2001⁶. Cependant, cet écart de 5 points risque d'être surévalué puisque la participation entre 1996 et 2001 repose sur des estimations et comprend une certaine marge d'erreur⁷. Contrairement à l'élection sans opposition, où les statistiques panquébécoises évoquent bien plus la réalité des plus petites municipalités rurales, le taux de participation à l'échelle de la province est fortement influencé par la participation électorale dans les grandes villes.

En considérant la taille, on constate que les municipalités de moins de 10 000 habitants n'ont pas connu de baisse de la participation électorale entre la période de 1996 à 2001 et l'élection 2005. Précisons que cette catégorie regroupe 92 % des municipalités qui ont tenu un scrutin en 2005. C'est plutôt la baisse considérable de la participation à Montréal et à Laval – entre 15 à 20 points depuis les élections précédentes – qui est en bonne partie responsable de la baisse du taux de participation à l'échelle de la province. Toutefois, on constate également une légère baisse de la participation dans les municipalités de 50 000 à 100 000 habitants.

À l'image de ce que nous avons observé pour la période de 1996 à 2001, la participation électorale diminue à la fois avec l'augmentation de la population et avec celle du niveau d'urbanisation. À l'avenant de nos analyses sur l'élection sans opposition, nous constatons également que la participation varierait en fonction des caractéristiques socioéconomiques des citoyens et de la dynamique politique locale et régionale. Des analyses en cours nous laissent croire que la mobilité et le sentiment d'appartenance auraient une influence significative sur le niveau d'abstention. Les municipalités où les taux de participation sont les plus faibles seraient d'ailleurs celles où, en moyenne, les citoyens habitent la municipalité depuis moins longtemps, mais qui comptent aussi des proportions importantes d'étudiants, de jeunes et de locataires.

Bien qu'une majorité de municipalités québécoises n'aient pas connu de baisse de la participation électorale, une forte proportion de la population qui avait la possibilité de voter n'a tout de même pas exercé son droit de vote. Comme aux autres paliers électifs, on observe toutefois une fluctuation « normale » de la participation entre chaque élection et il peut être prématuré de parler d'une tendance. Une analyse plus poussée des cas où la participation a significativement baissé, principalement à Montréal et à Laval, serait incontournable pour distinguer une baisse conjoncturelle d'une tendance.

Conclusion

Par définition, la démocratie est un idéal, une quête, ce qui implique que les régimes démocratiques sont en constante évolution. Le droit de vote accordé aux femmes et la mise sur pied de mécanismes de consultation des citoyens, notamment en matière d'urbanisme, en sont autant d'exemples. À la lumière de ce que nous venons de constater, nous devons admettre que les réalités démocratiques municipales divergent également en fonction de caractéristiques propres aux citoyens et aux dynamiques sociopolitiques locales. Ces caractéristiques permettent de mieux appréhender le comportement des citoyens, dont le quotidien ne se limite pas qu'à la démocratie locale. L'absence du citoyen lors de certains exercices démocratiques ne relève pas nécessairement d'une situation de crise. À l'inverse, une approche qui considère des caractéristiques telles la taille et le niveau d'urbanisation permet de mieux saisir les défis de la participation démocratique, qu'elle soit électorale ou autre : que l'on pense au recrutement des membres de différentes commissions – comités consultatifs d'urbanisme ou agricoles, par exemple – et à la faible participation des citoyens aux différentes assemblées publiques d'information et de consultation que prévoit la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Ce texte a été publié dans le numéro d'octobre 2007 d'Urbanité, la revue de l'Ordre des Urbanistes du Québec.

» NOTES

1. Depuis la réorganisation municipale de 2001, la création des arrondissements est venue changer le portrait de la représentation politique municipale par l'ajout de maires d'arrondissement à Montréal et de conseillers d'arrondissement à Montréal et à Sherbrooke. Dans ce document, seuls les maires d'une municipalité sont inclus dans la catégorie « maire ». La catégorie des « conseillers » regroupe, pour sa part, les maires d'arrondissement, les conseillers de ville ainsi que les conseillers d'arrondissement.
2. Les postes dont il est ici question ont tous été pourvus à la suite d'une nouvelle élection. Les 47 postes vacants représentaient 0,6 % des postes ouverts et touchaient 0,1 % de la population.
3. Le taux de participation se définit comme la proportion de votants au poste de maire sur le nombre total d'électeurs inscrits sur la liste électorale révisée dans chacune des municipalités où le maire était en élection cette année-là et où ce dernier a été élu par scrutin.
4. Pour consulter un portrait et une analyse plus détaillé de l'élection sans opposition en 2005, voir le bulletin statistique : Patrick CHAMPAGNE, « Élections municipales 2005 : Portrait de l'élection sans opposition », *Muni-Stat*, vol. 2, n° 1, ministère des Affaires municipales et des Régions, 2007, 6 p.
5. Sauf exceptions, le nombre minimal de membres d'un conseil municipal prévu par la LERM est de 7, soit un maire et six conseillers.
6. Patrick CHAMPAGNE et Renaud PATRY, « La participation électorale dans les municipalités québécoises », *Muni-Stat*, vol. 1, n° 1, Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, 2004, 5 p.
7. Puisque les élections n'étaient pas simultanées et que nous n'avions pas les données brutes, ce taux a dû être estimé, en pondérant avec la taille de population des municipalités

www.mamr.gouv.qc.ca

**Affaires municipales
et Régions**

Québec 