



Affaires municipales, Sport et Loisir

muni-stat

bulletin statistique

Volume 1, numéro 1

Juin 2004

LA PARTICIPATION ÉLECTORALE DANS LES MUNICIPALITÉS QUÉBÉCOISES

Par Patrick Champagne et Renaud Patry

Direction de la planification, de la recherche et de l'évaluation

L'intérêt des Québécois et des Québécoises pour les affaires municipales est généralement perçu comme étant moins important que pour les enjeux nationaux. Les taux de participation plus faibles aux scrutins municipaux qu'à ceux des gouvernements du Québec et du Canada sont souvent évoqués pour confirmer cette assertion.

La comparaison des taux de participation aux élections municipales avec ceux des élections provinciales et fédérales s'avère toutefois plus complexe qu'il n'y paraît. En effet, plusieurs facteurs peuvent biaiser la mesure et la comparaison des taux de participation aux scrutins municipaux et risquent d'altérer le portrait de la situation lorsqu'ils ne sont pas considérés.

Dans cette perspective, ce bulletin présente d'abord les particularités du régime électoral municipal afin de mieux établir les bases de comparaison. Il dresse ensuite un premier portrait de la participation électorale dans les municipalités du Québec en respectant les limites qu'impose la qualité des données accessibles.

Le bulletin Muni-Stat présente des données statistiques compilées par le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, en vue de dresser un portrait de divers aspects du milieu municipal. Pour son premier numéro, Muni-Stat analyse la participation des Québécois aux élections municipales.

Un régime électoral distinct

Pour être significatif, le parallèle entre les taux de participation des différents régimes électoraux doit d'abord porter sur des réalités analogues. Or, le régime électoral des municipalités québécoises comporte des modalités qui ne sont pas comparables avec des élections générales provinciales ou fédérales. À cet effet, l'Encadré 1 présente le régime électoral municipal du Québec.

Les élections partielles, les élections régulières où le maire n'est pas en élection et les élections générales sans opposition à la mairie suscitent un faible intérêt et ne sont pas comparables entre elles ou avec des élections générales provinciales ou fédérales. Tout nous porte à croire qu'une lutte au poste de maire est plus susceptible d'encourager la participation aux élections municipales et qu'elle est nécessaire pour établir une comparaison avec des élections provinciales et fédérales où le poste de premier ministre est ouvert.

Or, les données accessibles démontrent que l'absence d'opposition au poste de maire est fréquente. L'ampleur du phénomène varie d'une année à l'autre, mais celui-ci demeure tout de même important, passant de 44 % (51/115) en 1996 pour atteindre 65 % (389/596) en 2001. Pour l'ensemble de la période de 1996 et 2002, 59 % des candidats au poste de maire ont été élus par acclamation dans les municipalités québécoises.

EN BREF...

<i>Un régime électoral distinct</i>	<i>1</i>
<i>Une participation plus faible</i>	<i>2</i>
<i>Des variations importantes entre les municipalités</i>	<i>2</i>
<i>Les citoyens des petites municipalités votent en plus grand nombre</i>	<i>3</i>
<i>Une participation plus faible en milieu urbain.</i>	<i>4</i>
<i>Conclusion</i>	<i>5</i>

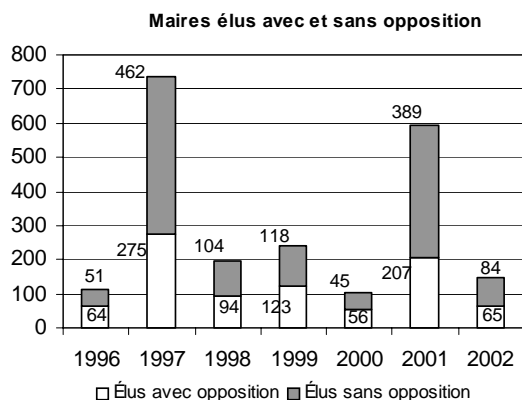
Encadré 1. Le régime électoral municipal au Québec

Le régime électoral des municipalités du Québec se distingue autant de ceux des paliers provincial et fédéral que de ceux des municipalités d'autres provinces du Canada. Selon la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (L.R.Q., c. E-2.2, ci-après nommée *la Loi*)¹, une **élection régulière** constitue l'ensemble des procédures qui mènent à la proclamation d'élus aux postes ouverts à cette occasion. Les élections doivent être tenues aux quatre ans, le premier dimanche de novembre, mais toutes les municipalités ne sont cependant pas dans l'obligation de tenir des élections la même année.

L'élection régulière vise normalement tous les postes du conseil municipal. Certaines municipalités profitent toutefois d'une disposition de la Loi, qui leur permet d'élire les membres du conseil municipal en **rotation**. Le cas échéant, les citoyens et citoyennes élisent la moitié du conseil une année, et l'autre moitié deux ans plus tard. De cette façon, tous les postes de conseillers se trouvent ouverts aux candidatures tous les quatre ans. Le poste de maire est pour sa part ouvert aux candidatures une élection sur deux, tous les quatre ans. Cette pratique est toutefois peu répandue puisque la presque totalité des municipalités du Québec élisent leur conseil en **bloc**. Une élection est qualifiée de **générale** lorsque **tous** les postes de membres du conseil municipal sont ouverts aux candidatures.

Comme aux paliers de gouvernement provincial et fédéral, des élections partielles peuvent être tenues lorsqu'un poste devient vacant 12 mois avant le jour fixé pour le scrutin de la prochaine élection régulière où le poste aurait dû être ouvert aux candidatures. Seul le poste vacant est alors en élection.

1. Certaines dispositions de la Loi ont été modifiées par le projet de loi 29, sanctionné le 21 juin 2001, et entreront en vigueur en 2005. Pour plus de détails, consulter le Muni-Express N° 7 du 10 août 2001 intitulé « La démocratie municipale progresse » sur le site www.mamsl.gouv.qc.ca.



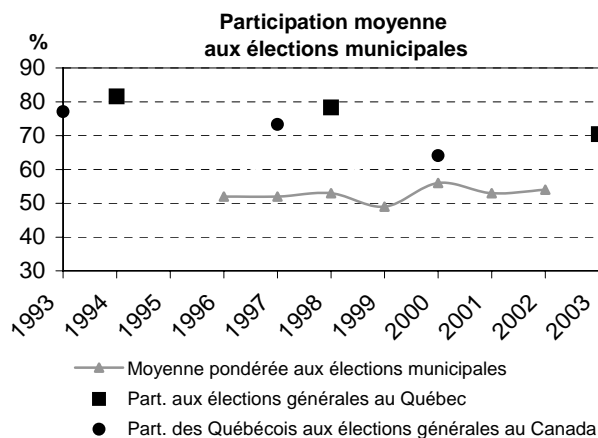
Une définition du taux de participation

À la lumière des particularités du régime électoral municipal, il appert que seules les élections régulières et générales avec opposition au poste de maire peuvent être retenues pour des fins de comparaison. Le **taux de participation** se définit alors comme la proportion de votants 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 n'a pas été élu par acclamation.

Une participation plus faible

D'autres contraintes méthodologiques doivent être considérées avant de réaliser une analyse comparative. (voir Encadré 2.). En dépit de ces limites, il est possible d'établir une moyenne annuelle du taux de participation¹ aux élections municipales. On constate alors que ce dernier a fluctué de 49 % à 56 % entre 1996 et 2002. De toute évidence, la participation des Québécois aux scrutins municipaux se situe passablement en deçà de leur

participation aux élections provinciales (elle oscille de façon constante entre 70 % et 85 % depuis 1930) ou fédérales.



Des variations importantes entre les municipalités

Une moyenne annuelle ne rend pas compte des variations du taux de participation entre les municipalités. On constate, effectivement, que ce dernier varie grandement d'une municipalité à l'autre. Entre 1996 et 2002, les taux de participation aux élections municipales ont oscillé entre 16 % et 96 %. Cette variation s'observe également durant une même année. L'écart le plus important a été observé en 1997, allant de 16 % à 92 %.

1. La moyenne annuelle est pondérée par la taille de la population. L'Encadré 2 justifie en quoi cette méthode offre la meilleure approximation de la réalité.

Variation annuelle du taux de participation

Année	Tx de part. le plus bas	Tx de part. le plus élevé
1996	22 %	85 %
1997	16 %	92 %
1998	31 %	87 %
1999	21 %	96 %
2000	37 %	87 %
2001	22 %	88 %
2002	26 %	78 %

En définitive, la variation du comportement des citoyens n'apparaît pas surprenante lorsque l'on considère la grande disparité des caractéristiques des municipalités du Québec. L'inverse l'aurait été bien plus. La question qui se pose alors relève plutôt des caractéristiques qui permettraient éventuellement d'expliquer ces variations. Est-il possible de détecter des tendances comportementales qui fluctueraient en fonction de certaines particularités des municipalités?

Les variables qui peuvent influencer l'exercice du droit de vote sont nombreuses : la période où se tient l'élection, l'âge des électeurs, leur niveau de scolarité ou leur revenu, le degré d'urbanisation de la municipalité, etc. Certaines de ces variables peuvent expliquer le comportement des individus, tandis que d'autres invitent à un jugement plus réservé. Il ne s'agit pas ici d'essayer d'expliquer le

comportement des électeurs. Nous tentons plutôt de faire ressortir quelques particularités de la participation électorale dans les municipalités du Québec et les questions qu'elles soulèvent.

Les citoyens des petites municipalités votent en plus grand nombre

L'analyse des données démontre qu'il existe un lien entre le taux de participation électorale et la taille de la population des municipalités. Cette observation est tirée du calcul de la moyenne des taux de participation de municipalités de même taille. Les municipalités ont été regroupées selon le principe des déciles. Ainsi, dix groupes de taille égale (interdéciles) correspondent respectivement à 10 % du nombre total de municipalités ayant tenu des élections qui répondent à notre définition, de la moins peuplée à la plus peuplée. Une moyenne pondérée du taux de participation a ensuite été calculée pour chacun des dix groupes. L'intérêt d'un découpage des groupes de municipalités fondé sur les déciles vient de ce qu'il repose uniquement sur la taille de la population des municipalités, et non pas sur d'autres particularités qui les caractérisent².

2. La méthode des déciles permet d'éviter que les résultats soient influencés par d'autres variables comme les caractéristiques socio-économiques et géographiques des municipalités. Néanmoins, son portrait graphique « gonfle » la représentation des petites municipalités qui composent la grande majorité des municipalités québécoises mais qui ne représentent qu'une faible partie de la population totale.

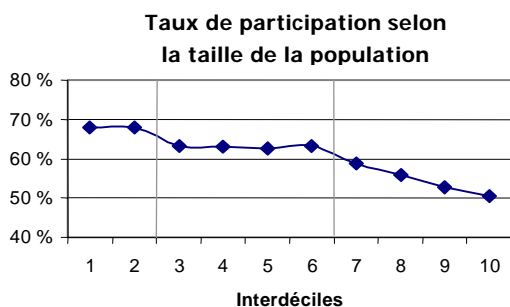
Encadré 2. Limites méthodologiques

L'élaboration du portrait de la participation électorale dans les municipalités du Québec pose quelques défis méthodologiques. Un premier défi renvoie aux données accessibles. Actuellement, seuls les taux de participation par municipalité sont accessibles pour la période étudiée. Les données brutes, à savoir le nombre d'inscrits et le nombre de votants réels, ne le sont pas. Puisque nous ne possédons pas le nombre total d'individus qui ont réellement exercé le droit de vote et le nombre total d'individus qui détenaient ce droit, il n'est pas possible de calculer un taux de participation réel pour l'ensemble du Québec. Il n'est pas non plus possible de calculer une moyenne de tous les taux de participation, puisque l'on accorderait alors la même valeur à toutes les municipalités. Une municipalité de 2 000 habitants aurait alors le même poids dans la moyenne qu'une municipalité comme Montréal ou Québec. Différentes méthodes permettent néanmoins d'estimer la participation réelle des citoyens.

Pour dresser un portrait global de la participation électorale dans les municipalités du Québec, nous proposons une approximation du taux réel de participation en ayant recours à une moyenne pondérée par la taille de la population de la municipalité. Cette pondération amène certains biais. En effet, la taille de la population n'est pas parfaitement représentative du nombre réel de personnes inscrites sur la liste électorale. Les électeurs comprennent non seulement les personnes de 18 ans et plus résidant dans la municipalité, mais aussi certains non-résidents qui, comme la Loi le permet, peuvent être inscrits sur la liste électorale (propriétaires d'immeubles ou occupants d'établissements d'entreprise).

Une autre limite méthodologique réside dans le fait que les élections ne se tiennent pas toutes la même année. Les taux de participation peuvent être influencés par des phénomènes conjoncturels et varier en fonction des caractéristiques des municipalités en période électorale une même année. Une forte proportion de municipalités qui affichent des taux de participation plus élevés que la moyenne québécoise ferait alors augmenter indûment la moyenne annuelle. Conséquemment, les moyennes annuelles pondérées présentées ne sont pas comparées entre elles. Afin de représenter le plus adéquatement l'ensemble des municipalités québécoises et de contrer l'effet de la conjoncture propre au régime électoral, le taux de participation moyen pour chacun des regroupements de municipalités repose sur une moyenne pondérée des taux de participation entre 1996 et 2001, période durant laquelle toutes les municipalités ont tenu au moins une élection.

Enfin, compte tenu du nombre déjà relativement restreint d'élections qui répondent à notre définition et de la nécessité de les regrouper en catégories pour mieux représenter leurs spécificités (tailles ou attributs), les principaux tests statistiques classiques sont difficilement applicables. Pour cette raison, les résultats doivent alors être interprétés comme étant des tendances.



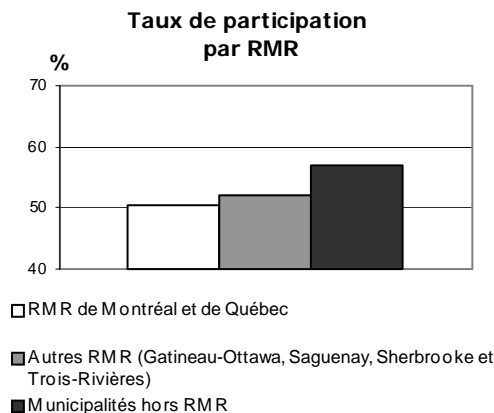
Trois tendances sont observables à partir du graphique ci-dessus. D'abord, les municipalités qui font partie des deux premiers interdéciles, ce qui correspond à celles de moins de 670 habitants, ont un taux de participation moyen d'environ 68 %. Le second groupe comprend les municipalités dont la population varie entre 672 et 21 000 habitants (interdéciles 3 à 6). Leur taux de participation moyen reste stable à 63 %, même si la variation de population entre les municipalités est importante. Enfin, les municipalités de plus de 21 000 habitants voient leur taux de participation diminuer de façon inversement proportionnelle à la taille de leur population. Plus la taille de la population augmente, plus le taux de participation risque de diminuer.

Une participation plus faible en milieu urbain

La taille de la population d'une municipalité ne suffit pas à la caractériser. En effet, deux municipalités de 9 000 habitants par exemple, peuvent avoir un statut et des types de populations aux comportements électoraux totalement différents. L'une pourrait être une banlieue très urbanisée de la région métropolitaine de Montréal et l'autre, un pôle économique en région périphérique. Il devient alors utile d'avoir recours aux caractéristiques urbaines pour distinguer les municipalités entre elles.

Le concept de région métropolitaine de recensement (RMR) permet d'examiner la participation électorale selon les caractéristiques urbaines. Ainsi, selon Statistique Canada, une RMR est constituée d'un **noyau urbain** d'au moins 100 000 habitants et de municipalités périphériques dont le degré d'intégration économique et sociale avec ce noyau urbain est très élevé.

Le graphique suivant illustre, d'une part, que la participation électorale a tendance à être plus faible dans les municipalités faisant partie d'une RMR et, d'autre part, qu'elle varie en fonction de la taille des RMR. Le taux de participation moyen des municipalités qui font partie des deux plus grandes RMR (Montréal et Québec) est plus faible que celui des autres RMR moins peuplées et que celui de l'ensemble des municipalités québécoises qui ne font partie d'aucune RMR. On observe donc une plus faible participation des citoyens en zone plus fortement urbanisée.



Cependant, ce tableau ne permet pas de distinguer les municipalités de même taille de population ayant des caractéristiques urbaines divergentes. À partir du modèle de P. Bruneau³, les municipalités ont été regroupées en classes de population qui reposent cette fois-ci sur certains « attributs de l'urbanité »⁴ qui distinguent généralement les municipalités de tailles différentes.

Taux de participation et urbanité

Taille des municipalités (habitants)	Tx de part. moyen	Écart type
Moins de 2 000	64 %	13,4
2 000 – 4 999	58 %	11,3
5 000 – 9 999	53 %	10,6
10 000 – 49 999	52 %	8,6
50 000 – 99 999	49 %	7,1
100 000 et plus	50 %	2,6

Au-delà du fait qu'une telle répartition confirme la tendance d'une participation électorale plus importante dans les municipalités de petite taille, la diminution du taux de participation dans les catégories plus peuplées confirme une participation moins importante dans les milieux moins urbanisés.

3. Pierre BRUNEAU (1992). *Système d'information Aménagement du territoire et développement régional : Les armatures urbaines*. Pour le service Ressources et Aménagement du territoire, direction Recherche et Encadrement, Vice-Présidence Environnement Hydro-Québec, 44 pages et annexes.

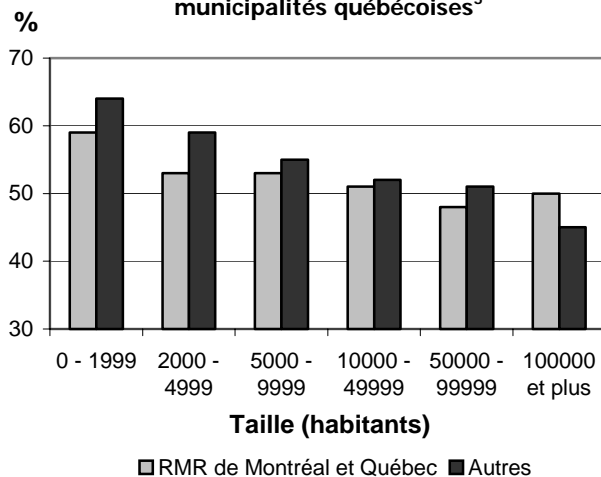
4. Parmi ces attributs, on retrouve, outre la grosseur de la population et sa densité, la présence d'établissements administratifs territoriaux, publics ou judiciaires dans une municipalité (ex. : commission scolaire ou établissements gouvernementaux provinciaux ou fédéraux), la fonction de transmission des connaissances (ex. : présence d'étudiants, d'établissements d'enseignement), la fonction culturelle (présence d'un journal hebdomadaire), la fonction sanitaire (le nombre de lits d'hôpitaux par 1 000 habitants), la fonction commerciale (nombre d'actifs commerciaux pour 1 000 habitants), etc.

5. Les données des deux classes de plus de 50 000 habitants sont peu fiables, puisqu'il n'existe que très peu de municipalités de 50 000 habitants et plus à l'extérieur des deux grandes RMR.

Pour sa part, la forte diminution de l'écart-type illustre une homogénéisation du comportement électoral des citoyens avec l'augmentation des « attributs de l'urbanité ». Ainsi, à taille égale, deux grandes municipalités présentent des caractéristiques plus homogènes que deux petites municipalités. Deux petites municipalités sont alors plus susceptibles d'afficher des taux de participation différents que deux grandes municipalités.

La variation du taux de participation selon les « attributs de l'urbanité » se confirme aussi lorsque, comme dans la figure suivante, il est simultanément comparé avec la taille des municipalités et leur appartenance à l'une des deux plus grandes RMR (Montréal et Québec). Il ressort qu'à taille égale, les municipalités des RMR de Montréal et Québec, les plus urbanisées, ont tendance à présenter des taux de participation plus faibles que celles du reste du Québec. Cela permet d'expliquer, en partie, les différences de comportements que nous observions préalablement à la lumière des écarts types.

Taux de participation dans les RMR de Montréal et Québec et dans les autres municipalités québécoises⁵



Conclusion

Il est possible d'établir certains rapprochements entre le comportement des électeurs et certains attributs des municipalités. À la lumière des variables étudiées, il ressort que la participation électorale diminue à la fois avec l'augmentation de la taille de la population des municipalités et avec la proximité d'un noyau urbain. Or, la grande majorité des Québécois habitent dans les grandes municipalités, à proximité des régions métropolitaines. Lorsque l'on ajoute à ce constat que plus de la moitié des candidats au poste de maire sont élus sans opposition, force est d'admettre que la démocratie locale demeure un enjeu important.

Si cette étude esquisse un premier tableau de la participation électorale dans les municipalités, elle nécessitera, de toute évidence, des analyses plus avancées et plus fines, particulièrement en ce qui a trait à la comparaison des degrés d'urbanisation. Certaines variables, tels le revenu, la scolarité ou le sentiment d'appartenance, permettraient peut-être de mieux saisir la problématique. Il y aurait lieu également de surveiller les tendances régionales et internationales et d'examiner les possibilités de comparer la situation québécoise à celle qui prévaut dans d'autres régions du globe.

Sources

Les données utilisées pour cette publication proviennent de la base de données longitudinale du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, du Directeur général des élections du Québec ainsi que du Recensement de Statistique Canada.

Le contenu visuel de l'entête a été réalisé à partir de photographies prêtées gracieusement par le regroupement des centres-villes et artères commerciales (centre-ville), la Ville de Trois-Rivières (terrasse Quai no 2 – Marilie Laferté) et la Ville d'Alma (passerelle Damase-Boulangier).

La reproduction totale ou partielle est autorisée à la condition d'en mentionner la source.

Ce document peut être téléchargé à l'adresse Internet suivante : <http://www.mamsi.gouv.qc.ca/>

Mai 2004, Québec

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN : 1710-7717

© Gouvernement du Québec