

DE : Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales

Le 16 octobre 2024

TITRE : Projet de règlement sur le montant maximal des dépenses électorales

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

La Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM) établit, en fonction du nombre d'électeurs, une limite de dépenses électorales pour chaque candidat ou parti lors d'une élection dans une municipalité de 5 000 habitants ou plus¹. En 2013, ces limites ont été revues à la baisse, en cohérence avec la diminution du plafond des dépenses électorales des candidats aux élections provinciales introduites par 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 (2012, chapitre 26). La LERM accorde au gouvernement le pouvoir d'ajuster les montants employés pour le calcul des plafonds selon la formule qu'il détermine, mais ceux-ci sont demeurés inchangés depuis 2013.

En prévision des élections générales municipales de 2025, le milieu municipal demande que le gouvernement revoie à la hausse les limites des dépenses électorales pour tenir compte de l'inflation.

Le présent mémoire vise à obtenir l'accord du Conseil des ministres à l'égard d'un projet de règlement ayant pour objet de hausser la limite des dépenses électorales applicable aux candidats aux élections générales de 2025 et de prévoir une formule pérenne d'indexation. Il vise également à obtenir l'autorisation de publier ce projet de règlement, aux fins de consultation, à la *Gazette officielle du Québec*.

2- Raison d'être de l'intervention

Le plafond des dépenses électorales des candidats municipaux n'ayant pas été revu depuis 2013, et ce, malgré les taux d'inflation élevés des dernières années, le pouvoir d'achat des candidats en matière de dépenses électorales a progressivement diminué au cours des derniers cycles électoraux.

De plus, contrairement aux montants prévus par la LERM, les montants employés dans la Loi électorale pour le calcul de la limite des dépenses électorales des candidats aux élections provinciales sont ajustés annuellement en fonction de l'indice moyen des prix à la consommation. Ainsi, depuis 2013, les plafonds applicables au niveau provincial ont

¹ Aucune limite de dépenses électorales ne s'applique dans les municipalités de moins de 5 000 habitants.

augmenté de 27,2 %, alors que ceux qui s'appliquent lors d'élections municipales sont demeurés inchangés.

Si aucun ajustement n'est apporté, considérant notamment l'inflation importante des dernières années, le budget réel des candidats aux élections municipales en matière de dépenses électorales diminuera encore davantage et l'écart avec leurs homologues provinciaux continuera de se creuser.

3- Objectifs poursuivis

Les principaux objectifs du projet de règlement sont les suivants :

- Tenir compte de l'inflation depuis 2013 dans le calcul des limites des dépenses électorales des candidats municipaux tout en considérant la capacité de payer des municipalités;
- Assurer une certaine cohérence entre les règles applicables aux candidats aux élections provinciales et municipales en matière de dépenses électorales;
- Prévoir une formule d'indexation pérenne pour que les montants puissent être ajustés à une fréquence déterminée.

4- Proposition

4.1 Prévoir une indexation partielle reliée à l'indice des prix à la consommation de 2014 à 2024

Étant donné le niveau d'inflation depuis 2013, notamment des dernières années, il convient de revoir à la hausse les montants prévus par la LERM en prévision des élections générales municipales de 2025. Afin d'assurer une cohérence entre les règles applicables aux candidats aux élections provinciales et municipales, il serait approprié d'appliquer la même formule d'indexation que celle prévue par la Loi électorale, soit le recours à la variation de l'indice moyen des prix à la consommation pour l'année précédente, en prenant comme base l'indice établi pour l'ensemble du Québec par Statistique Canada.

L'application des indices de 2014 à 2024 établis par la Loi électorale impliquerait une augmentation de 27,2 % des montants prévus par la LERM. Cependant, comme ces montants n'ont jamais été indexés jusqu'à présent, une hausse marquée pourrait être difficile à assumer pour certaines municipalités, particulièrement dans le contexte où les budgets de 2025 auront déjà été adoptés au moment où le règlement entrerait en vigueur, le cas échéant. Après avoir reçu et vérifié le rapport des dépenses électorales, le trésorier est en effet tenu de rembourser, à tout candidat élu ou ayant obtenu au moins 15 % des votes, 70 % des dépenses qui y sont inscrites et qui ont été faites et acquittées conformément à la Loi. Dans ce contexte, il est proposé de procéder à une indexation partielle de 13,6 % en vue des élections générales de 2025, soit la moitié de l'indexation qui aurait eu cours en appliquant, entre 2014 et 2024, la formule reconnue par la Loi électorale. Il est par ailleurs à noter que la période de prépublication du projet de règlement accordera une certaine prévisibilité aux municipalités ainsi qu'aux entités politiques municipales.

Les montants actuels et suivant l'ajustement sont présentés dans le tableau ci-dessous.

	Montants actuellement prévus par la LERM	Montants après ajustement
Pour le poste de maire		
Montant de base	3 780 \$	4 294 \$
Majoration pour chaque personne inscrite sur la liste électorale de la municipalité sans excéder 20 000	0,30 \$	0,34 \$
Majoration pour chaque personne inscrite sur la liste électorale de la municipalité excédant 20 000 sans excéder 100 000	0,51 \$	0,58 \$
Majoration pour chaque personne inscrite sur la liste électorale de la municipalité excédant 100 000	0,38 \$	0,43 \$
Pour un poste de conseiller		
Montant de base	1 890 \$	2 147 \$
Majoration pour chaque personne inscrite sur la liste électorale de la municipalité	0,30 \$	0,34 \$

4.2 Prévoir une formule d'indexation pérenne pour les années subséquentes

Bien qu'un ajustement ponctuel et partiel puisse répondre au besoin des entités politiques municipales pour les élections générales municipales de 2025, l'identification d'une formule pérenne permettrait d'assurer une meilleure prévisibilité et de régulariser les ajustements à venir. Il est donc proposé de prévoir que toute indexation ultérieure soit effectuée de la même manière que celle retenue par la Loi électorale, soit un ajustement le 1^{er} avril de chaque année selon la variation de l'indice moyen des prix à la consommation pour l'année précédente, en prenant comme base l'indice établi pour l'ensemble du Québec par Statistique Canada. Le gouvernement devrait publier à la *Gazette officielle du Québec* le résultat de l'ajustement, comme le prévoit la LERM.

5- **Autres options**

Il aurait également été possible de procéder à une indexation complète afin de faire correspondre l'ajustement cumulatif au niveau municipal avec celui du provincial appliqué annuellement depuis 2013. Toutefois, puisqu'aucun ajustement n'a été apporté jusqu'à présent, il apparaît préférable, afin de limiter les impacts sur les finances des municipalités, de procéder de façon progressive en privilégiant une indexation partielle pour les élections générales de 2025.

6- Évaluation intégrée des incidences

La proposition pourrait avoir un effet marginal sur la participation citoyenne dans les municipalités de petite ou moyenne taille. En effet, selon un sondage commandé par Élections Québec en 2022², le manque d'information sur les enjeux, les candidats et leurs idées étaient la principale raison évoquée par les citoyens n'ayant pas voté aux élections générales municipales de 2021 pour expliquer leur abstention. L'augmentation du plafond des dépenses électorales, qui peut être assez bas dans les municipalités où le nombre d'électeurs est plus faible, pourrait accorder plus de marge de manœuvre aux candidats pour faire des dépenses de publicité et faire connaître leur programme.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Aucune consultation formelle n'a été effectuée dans le cadre de l'élaboration de la présente proposition. Les consultations seront effectuées par le biais de la publication du projet de règlement à la *Gazette officielle du Québec*.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Les plafonds des dépenses électorales pour chaque candidat tenant compte de l'ajustement proposé seront calculés par Élections Québec après le dépôt de la liste électorale par le président d'élection de la municipalité ainsi qu'après la révision de la liste électorale, soit en septembre et octobre 2025 pour les prochaines élections générales municipales de novembre 2025. Les trésoriers des municipalités seront également informés par Élections Québec des limites applicables afin de pouvoir assurer la vérification des rapports des dépenses électorales et procéder au remboursement des dépenses conformément aux dispositions en vigueur. L'entrée en vigueur du règlement est prévue pour le 19 septembre 2025 afin de correspondre au début de la période électorale des prochaines élections générales municipales.

9- Implications financières

Les mesures proposées n'impliquent pas de dépenses supplémentaires pour le gouvernement du Québec.

En ce qui concerne les municipalités, puisque les montants de remboursement des dépenses électorales varient selon le nombre de partis et de candidats ayant obtenu au moins 15 % des votes ainsi que selon le montant de leurs dépenses admissibles encourues, il est difficile d'établir une évaluation précise et son effet sur les finances des municipalités impliquées. Les données des dernières élections générales municipales de 2021 compilées par Élections Québec permettent toutefois de fournir une estimation.

² BIP Recherche (2022). « Sondage sur la participation aux élections municipales 2021 : Rapport de recherche présenté à Élections Québec », <https://docs.electionsquebec.qc.ca/MUN/6262ab15b2bc4/rapport-sondage-participation-EGM2021.pdf>.

Par exemple, lors des élections générales municipales de 2021, le total du plafond des dépenses électorales de l'ensemble des candidats de la Ville de Montréal était de 7,6 M\$. L'application de l'indexation proposée de 13,6 % aurait pour effet de porter ce montant à environ 8,6 M\$, soit une augmentation de 1 M\$ du plafond pour cette ville.

Soulignons toutefois que d'une élection générale à l'autre, seule une faible proportion de candidats indépendants ou de partis politiques atteignent la limite des dépenses électorales. En effet, en 2021, les candidats des municipalités de 5 000 habitants et plus ont en moyenne atteint 48 % de leur plafond. Seuls 16 % des candidats ont atteint 90 % ou plus de la limite permise. C'est sur cette sous-population potentielle que l'effet de la hausse du plafond des dépenses peut avoir un effet, en supposant une certaine augmentation de l'utilisation du budget de dépenses électorales alloué. La hausse du plafond de 13,6 % pourrait ainsi avoir pour effet qu'environ 500 000 \$ de dépenses électorales supplémentaires seraient admissibles à un remboursement. Puisque les municipalités sont tenues de rembourser 70 % des dépenses électorales, en présumant que l'ensemble de ces candidats ont reçu au moins 15 % des votes, il est possible de conclure que la hausse proposée, appliquée aux données de 2021, impliquerait des coûts supplémentaires de l'ordre de 350 000 \$ pour les municipalités.

10- Analyse comparative

La proposition a été effectuée sur la base d'une harmonisation avec les règles applicables pour les candidats aux élections provinciales. Au niveau fédéral, la Loi électorale du Canada prévoit également l'application au plafond des dépenses électorales d'un facteur d'ajustement à l'inflation publié par le directeur général des élections du Canada.

La ministre des Affaires municipales,

ANDRÉE LAFOREST