

POUR UNE GOUVERNANCE ÉQUITABLE

DES CHANGEMENTS STRUCTURELS SONT NÉCESSAIRES

SOMMAIRE ET
RECOMMANDATIONS

RAPPORT D'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES +



POUR UNE GOUVERNANCE ÉQUITABLE

DES CHANGEMENTS STRUCTURELS SONT NÉCESSAIRES

SOMMAIRE ET
RECOMMANDATIONS

RAPPORT D'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES +



Récif 02 – Table de concertation des groupes de femmes Saguenay-Lac-Saint-Jean est un organisme en défense collective des droits, qui travaille avec ses membres à améliorer les conditions de vie des femmes dans une perspective féministe d'égalité entre les sexes et de justice sociale.

Recherche et rédaction : Martine Boivin

Soutien à la recherche et rédaction : Gisèle Dallaire

Révision et rédaction épique : Norma Morin

Graphisme : J'Ose Concept Communications

Mise en page : Cynthia Thivierge

Le présent résumé du rapport d'analyse comparative entre les sexes plus a été réalisé par Récif 02 dans le cadre du projet ***Pour une gouvernance équitable : des changements structurels sont nécessaires*** grâce au soutien financier de Condition féminine Canada.



Le document intégral est disponible sur notre site Internet au **www.recif02.com** sous l'onglet *Publications*.

ISBN (version imprimée) : 978-2-9815829-3-5

ISBN (version PDF) : 978-2-9815829-4-2

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2018

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2018



Au cours des dernières années, les Québécoises ont vécu une érosion de leur représentation et de leur pouvoir au sein de différentes instances. Depuis, leur parole est peu entendue, et leurs revendications frappent souvent un mur : celui de l'égalité présumée atteinte et de la discrimination systémique.

Pour contrer le faible niveau de représentation des femmes dans les lieux de pouvoir au Québec et favoriser leur présence en politique municipale, Récif 02 met en œuvre le projet **Pour une gouvernance équitable : des changements structurels sont nécessaires**, élaboré dans le cadre du Programme de promotion de la femme de Condition féminine Canada. Le rapport, réalisé dans le cadre de ce projet triennal, se veut une analyse comparative entre les sexes plus¹ (ACS+) des barrières structurelles et législatives qui entravent la participation des femmes en politique municipale et dans les lieux de pouvoir, avec la production de recommandations qui seront partagées à l'échelon provincial.

Organisation municipale au Québec

Près de 40 lois encadrent le monde municipal québécois¹, dont les principales sont la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM), le *Code municipal du Québec* (CM), la *Loi sur les cités et villes* (LCV), la *Loi sur les compétences municipales* (LCM) et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). Les municipalités concernées dans le cadre de l'étude sont les 1 108 municipalités régies par le CM et la LCM, ainsi que les 87 municipalités régionales de comté (MRC).

Même si les conseils municipaux exercent leur mandat à l'intérieur d'un cadre législatif composé de ces différentes lois, ils bénéficient d'une politique discrétionnaire et d'une marge de manœuvre dans l'exercice de leurs fonctions. Les conseils municipaux disposent notamment du pouvoir de mettre sur pied des solutions pour contrer la prédominance du modèle masculin et augmenter le nombre de femmes dans les structures paramunicipales, dans les conseils municipaux et dans les différents comités consultatifs.

¹ Condition féminine Canada définit l'ACS+ comme une méthode servant à « évaluer les répercussions potentielles des politiques, des programmes ou des initiatives sur divers ensembles de personnes — femmes, hommes ou autres ».



La sous-représentation des femmes en politique municipale

Quoique nous soyons convaincues de la nécessité d'opter pour une approche systémique pour la compréhension globale du problème de sous-représentation des femmes en politique municipale, nous avons fait le choix d'étudier plus spécifiquement certains obstacles législatifs et structurels pour mieux en comprendre l'origine et les répercussions réelles sur les femmes.

Les obstacles législatifs ont toujours été un frein à l'exercice de la démocratie représentative, l'éligibilité ayant déjà constitué à une certaine époque un obstacle insurmontable pour l'élection des femmes en politique municipale². Ce n'est que dans les années 1970 que le suffrage devient « universel » dans toutes les municipalités, c'est-à-dire qu'il n'y a plus aucune distinction de genre et d'exigence de propriété et de location³.

En 2018, le déficit démocratique des femmes en politique municipale québécoise est encore important. Les femmes occupent 34,5 % des postes de conseillers municipaux et seulement 18,8 % des postes de maires sur les 1 100 conseils municipaux à travers la province⁴. Dans les 87 MRC du Québec, seulement 20,7 % des préfets sont des femmes.

Pourquoi la présence des femmes est-elle souhaitable au sein des instances municipales? Le contenu des diverses lois qui encadrent l'exercice de la politique municipale représente-t-il des obstacles insurmontables à cette présence? Quels sont, en 2018, les impacts de cette absence féminine dans l'organisation municipale?

Le rapport n'a pas la prétention de dresser un portrait exhaustif des obstacles législatifs et structurels qui freinent la présence des femmes en politique municipale, mais bien d'identifier et de mettre l'accent sur certaines modifications législatives et structurelles les plus porteuses pour l'égalité.

LES CHANGEMENTS STRUCTURELS NÉCESSAIRES

Élection de la préfecture au suffrage universel

Depuis 2001, les MRC ont la possibilité, sauf exception, d'élire leur préfète ou préfet au suffrage universel. Dans les autres cas, il revient aux mairesses et aux maires qui siègent aux conseils des MRC de choisir parmi eux, la personne qui occupera ce poste. Outre les 10 MRC qui sont situées sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal et qui ne peuvent élire leur préfète et préfet au suffrage universel, seulement 16 d'entre elles ont fait ce choix.

Lorsque nous analysons le mode de nomination des 18 préfètes dans les 87 MRC, nous observons une différence significative (plus de 28 points de pourcentage) entre les préfètes élues au suffrage universel et celles désignées, ce qui nous porte à croire que les femmes ont plus de chance d'accéder au poste de préfète par suffrage universel que par nomination.

Représentation des femmes selon le mode d'accèsion au poste de préfète dans les MRC du Québec en 2018

TYPE DE MRC ET MODE DE NOMINATION	NOMBRE TOTAL DE MRC	NOMBRE DE PRÉFÈTES	% DE PRÉFÈTES COMPARÉ AU % DE PRÉFETS
MRC au suffrage universel	16	7	43,75
MRC sans suffrage universel	71	11	15,49
Total	87	18	20,7

Une analyse plus poussée des modes d'accèsion au poste de préfète par région démontre que **8 régions sur 14 n'ont aucune femme préfète nommée par les membres du conseil**, ce qui représente 57 % des 71 MRC qui n'ont pas le suffrage universel comme mode de nomination, et ce, même si ces MRC peuvent compter sur des mairesses.

Ces fonctions vont bien au-delà de la simple représentation d'une MRC : il s'agit de postes où les personnes peuvent exercer une influence importante sur les décisions.

Considérant le nombre peu élevé de mairesses, nous sommes à même de faire le constat que celles-ci sont quasi absentes de ces lieux décisionnels. Les postes de préfètes et de préfets représentent donc une option de plus pour occuper une fonction clé dans le monde municipal.

Nous recommandons au gouvernement de rendre obligatoire l'élection au suffrage universel des préfètes et préfets au sein des MRC d'ici novembre 2021.

Limitation des mandats

Même s'il y a une diminution du nombre d'élus sans opposition depuis 2005, c'est encore 50 % des candidates et candidats à la mairie qui le sont de cette manière⁵, une situation qui est plus caractéristique des municipalités comptant moins de 5 000 habitants.

À la lumière des résultats des élections municipales de 2017, nous constatons que la proportion de femmes élues à la suite d'un renouvellement de leur mandat est comparable à celle des hommes élus. Mais qu'en est-il du nombre de mandats cumulés par les personnes élues ? Les femmes en sont-elles au même nombre que les hommes élus ?

Depuis les élections générales de 2005, les femmes représentent seulement 17,06 % des personnes élues à la mairie. Si proportionnellement, les femmes sont légèrement plus nombreuses que les hommes à effectuer un seul mandat, les données provinciales démontrent peu de différence à partir du deuxième mandat consécutif.

Cependant, les écarts entre les mairesses et maires se creusent considérablement lorsque nous analysons les statistiques pour chacune des régions administratives. Dans 10 des 17 régions du Québec, la proportion des femmes à réaliser un seul mandat est beaucoup plus importante que celle des hommes, allant jusqu'à des écarts de 24,3 points de pourcentage. Inversement, dans 70 % des régions, les femmes sont proportionnellement moins nombreuses que les hommes à réaliser 4 mandats, les écarts variant entre 0,2 et 12,7 points de pourcentage selon les régions.

Un taux de renouvellement élevé en plus d'une accumulation de mandats peuvent avoir des conséquences sur le nombre de candidatures et sur la représentation de la diversité d'une population. Les répercussions se font également sentir sur l'âge moyen des élues et élus municipaux. « Ainsi, alors que les élus âgés de 65 ans et plus représentaient 8,5 % des élus en 2005, cette proportion est de 20,1 % en 2017⁶ ». Non pas que les personnes élues plus âgées n'aient pas leur place au sein d'un conseil municipal, mais il est important de conserver un équilibre entre les strates d'âge aux fins de représentation de la population.

Ainsi sommes-nous d'avis que la représentation de la diversité, particulièrement des femmes, passe nécessairement par des procédures pour encadrer le renouvellement des mandats.

Nous recommandons au gouvernement de mettre en place un groupe de travail pour réfléchir à des moyens pour encadrer le renouvellement des mandats et assurer le renouvellement de la démocratie.

Politique d'égalité et de parité

Une politique d'égalité et de parité est un outil dont se dote une municipalité ou une MRC pour favoriser l'atteinte de l'égalité et de la parité au sein de son instance. **À ce jour, on en dénombre dans 31 municipalités québécoises et 3 MRC⁷.**

Nous nous sommes attardées à l'importance accordée à la parité par les municipalités en étudiant la composition des 87 conseils de MRC. Selon les données recueillies par Récif 02, sur l'ensemble des 87 conseils de MRC du Québec, les femmes représentent moins de 20 % des 1 153 membres, soit 199 mairesses dont 11 préfètes nommées, 7 préfètes élues au suffrage universel, 19 conseillères et 1 administratrice.

Dans les 31 municipalités où les maires ont choisi de nommer une personne pour les remplacer au conseil de MRC parce qu'ils siègent à titre de préfets, seulement 32 % d'entre eux sont remplacés par une femme. Fait intéressant : dans les six municipalités où les mairesses sont également préfètes, elles ont opté, dans 100 % des cas, pour des hommes pour les remplacer, assurant ainsi la parité pour la représentation de ces municipalités au sein du conseil de la MRC.

En attendant les changements législatifs concernant le suffrage universel des préfètes et des préfets, et pour contrer le nombre anémique de mairesses dans les conseils des MRC, il faut assurer la parité dans les représentations quand la municipalité a droit à plus d'un représentant ou que le maire doit être remplacé parce qu'il occupe la fonction de préfet.

En encourageant les MRC et les municipalités à se doter de politiques d'égalité et de parité, nous favorisons l'égalité dans la répartition des fonctions et des rôles attribués aux élus et élues, en plus d'assurer la présence de citoyennes au sein des comités de travail.

Nous sommes d'avis que les politiques d'égalité et de parité doivent s'inscrire dans un programme gouvernemental tel que la démarche *Municipalité amie des aînés* (MADA), et ce, pour encourager les municipalités et les MRC à se doter de telles politiques, pour faciliter leur implantation et pour en assurer la pérennité.

Nous recommandons au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de créer un programme de soutien et d'accompagnement qui permettra aux MRC et aux municipalités de se doter d'une politique d'égalité et de parité.

Participation publique équitable

En 2017, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a été modifiée à la suite de l'adoption du projet de loi 122¹¹ par l'introduction d'un chapitre sur la participation publique. L'article 80.3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* présente dorénavant une liste d'exigences pour encadrer la participation publique :

- 1° la transparence du processus décisionnel;
- 2° la consultation des citoyens en amont de la prise de décision;
- 3° la diffusion d'une information complète, compréhensible et adaptée aux circonstances;
- 4° l'attribution aux citoyens d'une réelle capacité d'influence;
- 5° la présence active des élus dans le processus de consultation;
- 6° la fixation de délais adaptés aux circonstances, suffisants et permettant aux citoyens de s'approprier l'information;
- 7° la mise en place de procédures permettant l'expression de tous les points de vue et favorisant la conciliation des différents intérêts;
- 8° la modulation des règles en fonction notamment de l'objet de la modification, de la participation des citoyens ou de la nature des commentaires formulés;
- 9° la mise en place d'un mécanisme de reddition de comptes à l'issue du processus.

Bien que le septième objectif vise la mise en place de procédures permettant l'expression de tous les points de vue,

la mesure ne mentionne pas explicitement la nécessité d'assurer la représentation équitable de tous les segments de la population dans le processus décisionnel en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Pourtant, dans plusieurs grandes villes, telles que Montréal ou Paris, l'enjeu relatif aux différences entre les besoins des hommes et des femmes est pris en compte.

Il importe donc que les conditions de participation mises en place favorisent l'inclusion du plus grand nombre de personnes, particulièrement des femmes, pour qu'elles soient représentées adéquatement et que leurs besoins soient entendus.

Nous recommandons au gouvernement d'exiger des municipalités qu'elles se préoccupent d'assurer une participation publique équitable des différents segments de la population, plus particulièrement des femmes, au processus décisionnel en matière d'aménagement et d'urbanisme en incluant un dixième objectif à l'article 80.3 de la *Loi sur la participation publique* qui se lirait comme suit : « La représentation adéquate de la population de la municipalité ».

¹¹ Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leur pouvoir (2017, c. 13).

Recrutement paritaire des candidatures pour les partis politiques

La recension des écrits a permis de constater que la sous-représentation des femmes en politique municipale n'est pas due au fait que l'électorat vote moins pour elles. En effet, le nombre de candidatures féminines doit augmenter pour espérer atteindre la parité

Par ailleurs, les partis politiques sont des acteurs incontournables pour atteindre les objectifs de parité dans les candidatures lorsqu'ils sont présents dans les villes. En 2009, « non seulement les candidates sont-elles proportionnellement plus nombreuses que les candidats à appartenir à une formation politique au moment d'affronter l'électorat, mais elles sont aussi proportionnellement plus nombreuses qu'eux à remporter la victoire »⁸. En plus d'apporter un soutien et un accompagnement considérables aux femmes candidates, ils augmentent les probabilités de gagner leurs élections.

Bien que les partis politiques municipaux semblent plus éphémères et précaires que les partis politiques provinciaux, et ce, en regard de leur durée de vie d'une élection à l'autre, il nous apparaît pertinent de les contraindre à respecter certaines mesures pour atteindre la parité dans les candidatures.

Une première étape pourrait être franchie en contraignant les partis politiques à atteindre la zone paritaire¹¹¹ dans leurs candidatures. Le principe de zone paritaire doit être reconnu dans la LERM, et l'application de mesures plus fermes obligeant les partis politiques municipaux à se doter de plans d'action pour recruter davantage de femmes s'avère nécessaire.

Nous recommandons au gouvernement d'inscrire le concept de « zone paritaire » comme fondement démocratique obligatoire dans la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.

Nous recommandons au gouvernement d'obliger les partis politiques municipaux à recruter un minimum de 40 % et un maximum de 60 % de candidates.

¹¹¹ Pour atteindre la zone paritaire, le nombre de **candidates** et de candidats ne doit jamais descendre sous le taux de 40 % et de jamais dépasser 60 % en matière de représentation.



Formation des élus et élues

Actuellement, la formation destinée aux nouveaux élus et élues n'est pas obligatoire, mise à part celle sur l'éthique et la déontologie prévue dans le cadre de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*. Toutefois, si cette formation est obligatoire, aucune sanction n'est prévue en cas de non-participation.

Dans l'ouvrage *Genre et professionnalisation de la politique municipale* (2016), Mévellec et Tremblay mentionnent avoir constaté un effet de genre dans l'accès aux formations pour les femmes élues ayant participé à leur étude puisque 79 % de celles-ci ont mentionné dans le sondage avoir suivi une formation en lien avec leur fonction contre 65 % des hommes élus, et ce, peu importe le poste occupé.

Des membres nouvellement élus ou encore les femmes élues ont des chances d'être davantage formés que les anciens élus puisque ceux-ci peuvent accumuler les mandats, élection après élection, sans jamais avoir l'obligation de recevoir une formation. Le risque d'un déséquilibre entre les membres du conseil en lien avec la connaissance des notions théoriques est bien réel.

Le rôle des personnes élues s'étant passablement transformé au cours des dernières années, elles sont maintenant des responsables politiques de leur communauté et, à ce titre, elles se doivent de recevoir des formations en conséquence. De plus, sans éradiquer toute mésentente au sein d'un conseil, les formations et les mises à jour obligatoires permettraient très certainement une meilleure compréhension des enjeux et des rôles de chacun, puis, subséquentement, amélioreraient le climat de travail et diminueraient les risques d'intimidation et d'exclusion des membres des conseils en offrant le même cadre théorique pour toutes et tous.

Nous recommandons au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de mettre en place un cursus de formations obligatoires pour chaque conseil municipal, et ce, après chaque élection, ainsi qu'une procédure pour effectuer le suivi des formations.

Rémunération des élus et élus

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les changements apportés à la *Loi sur le traitement des élus municipaux* (LTEM) pour la rémunération des personnes élues (abolition des balises minimales et maximales, imposition des allocations de dépenses) soulèvent des craintes. Le salaire des personnes élues était un enjeu avant même la modification faite à la LTEM, particulièrement dans les municipalités peu peuplées. Les petites municipalités sont à risque d'être perdantes devant ces changements, car les personnes élues reçoivent déjà une rémunération peu élevée.

En imposant les allocations de dépenses, cela vient sabrer encore davantage leur rémunération. Les répercussions pourraient être vécues de façon plus prononcée chez les femmes, considérant le fait qu'elles sont moins bien nanties que leurs collègues masculins. Avec l'allocation de dépenses imposable, il y a un risque que les élues et élus contournent cette baisse de rémunération en se votant un salaire plus élevé pour s'assurer de ne pas avoir de perte et pour revenir à ce qu'ils avaient prévu recevoir lorsqu'ils ont été élus.

L'abolition du seuil minimal pour la rémunération, combinée à une hausse de l'âge moyen des personnes élues, nous semble être un terreau favorable à la multiplication de situations où des candidats à des postes de maire promettent, pendant la campagne électorale, de verser leur salaire à des organismes dans la communauté et ainsi, influencer le vote. Ce choix pourrait favoriser ces candidats au détriment des femmes qui ont souvent, selon la littérature, une situation financière moins avantageuse.

Nous recommandons au gouvernement d'évaluer, au cours des prochaines années, les effets des changements à la *Loi sur le traitement des élus municipaux* sur la rémunération des personnes élues, particulièrement des femmes élues.

Conclusion

Récif 02 avait comme objectif d'identifier les biais sexistes dans les textes de loi qui encadrent et dictent les règles du monde municipal. En analysant les obstacles législatifs et structurels qui freinent la présence des femmes en politique municipale, nous avons plutôt démontré que ces biais sexistes sont davantage causés par une absence de règles dans les textes de loi, laquelle entraîne l'exclusion des femmes. Les recommandations sont l'aboutissement d'un processus rigoureux d'analyse comparative entre les sexes plus, auquel a participé un comité orienteur ayant une expertise sur le sujet. Les recommandations ont été soumises pour validation à l'Assemblée des femmes d'influence du Saguenay–Lac-Saint-Jean à laquelle ont participé une quarantaine de femmes engagées de la région. Chacune des recommandations se veut une réponse à un enjeu que Récif 02 considère fondamental pour l'atteinte de l'égalité entre les femmes et les hommes : la sous-représentation des femmes en politique municipale et dans les lieux de pouvoir.

Sources

-
- ¹ CONDITION FÉMININE CANADA (Page consultée le 2 octobre 2017). « Analyse comparative entre les sexes plus », *Site de Condition féminine Canada*, [en ligne], <https://www.swc-cfc.gc.ca/gba-acis/index-fr.html>
 - ¹¹ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (2017). *Projet de loi no 122 : Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, [en ligne], Québec, l'Assemblée, « Projets de loi » <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-122-41-1.html> (Page consultée le 2 mai 2018)
 - ¹¹¹ CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME (2015). *Les femmes en politique en route vers la parité*, [en ligne], Québec, le Conseil, « Avis », octobre, 138 p. https://www.csf.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/avis_femmes_et_politique_web2.pdf (Page consultée le 24 novembre 2017)
 - 1) MÉPACQ (2017). *Petit guide pour mieux comprendre l'impact de la politique municipale dans nos vies : élections municipales 2017*, [en ligne], Montréal, le Mouvement, septembre, p.3. www.mepacq.qc.ca/wp-content/uploads/2017/09/Guide-municipal-2017.pdf (Page consultée le 18 avril 2018)
 - 2) MÉVELLEC, Anne, et Manon TREMBLAY (2016). *Genre et professionnalisme de la politique municipale*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p.45.
 - 3) BACCIGALUPO, Alain (1990). *Système politique et administration des municipalités québécoises : une étude comparative*, Montréal, Agence D'ARC, p.123.
 - 4) MAMOT, *Les résultats des élections municipales 2017*, dans Portail Québec, Services Québec, « Fil d'information », novembre, [en ligne], <http://www.filinformation.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2511097927> (Page consultée le 28 juin 2018)
 - 5) MAMOT (2017). Op.cit.
 - 6) MAMOT (2017). Op.cit
 - 7) DALLAIRE, Gisèle (2018). Politiques en égalité dans les MRC, Alma, Récif 02, août, 1 p. http://www.recif02.com/data/images/PDF/Politique_equite/Liste_politiques_egalite_MRC.pdf (Page consultée le 4 août 2018)
 - 8) MÉVELLEC, Anne, et Manon TREMBLAY (2016). Op.cit., p.83.



Récif 02
Table de concertation
des groupes de femmes
Saguenay–Lac-Saint-Jean



Condition féminine Status of Women
Canada Canada