

25 ans d'application de la loi sur le financement des partis politiques : quel bilan peut-on tracer?

Symposium sur le financement des partis politiques organisé par l'Association internationale de science politique (AISP)

Montréal

M^e Marcel Blanchet, 9 mai 2003

Mesdames et messieurs,

Je tiens à remercier les organisateurs de ce symposium de m'avoir invité à venir partager avec vous quelques réflexions sur le financement politique. L'histoire veut que nous soulignions cette année au Québec le 25^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Loi régissant le financement des partis politiques. Le thème de ce symposium ne pouvait donc mieux tomber.

En effet, depuis 25 ans, l'Institution du Directeur général des élections du Québec applique une loi bien particulière en matière de financement politique. Une loi qui interdit notamment les contributions provenant des personnes morales.

J'aimerais d'entrée de jeu vous faire part d'une anecdote à l'origine de cette loi.

Ironie de l'histoire, ce sont les Américains qui ont conseillé aux Québécois d'interdire les contributions des personnes morales.

Quelques années avant le Québec, l'État californien avait adopté une loi avant-gardiste sur le financement électoral. Cette loi permettait toutefois la contribution des personnes morales.

Alors qu'ils préparaient le projet de loi québécois sur le financement des partis politiques, le ministre Robert Burns et ses conseillers se rendirent en Californie pour rencontrer le président de la Commission électorale californienne. Au fil de la conversation, ils demandèrent au président de la Commission comment faire une loi meilleure que la leur. Ce dernier répondit : «C'est simple, vous n'avez qu'à interdire les contributions des compagnies, des syndicats et des autres grandes organisations. Laissez le financement des partis aux seuls électeurs».

La Californie avait tenté de le faire, mais s'était fait rabrouer par la Cour suprême des États-Unis.

Après 25 ans d'application de la loi québécoise sur le financement politique, donc, un bilan s'impose. Ce bilan s'impose d'autant plus que dès mon arrivée au poste de directeur général des élections du Québec, en mai 2000, j'ai été préoccupé par la question de l'intégrité du système électoral.

Le contexte était le suivant lors de mon arrivée en fonctions: les médias venaient de faire largement écho aux allégations d'élections «clés en mains» dans le domaine municipal. Pour ceux qui ignoreraient ce que signifie l'expression «élections clés en mains», je dirais les rumeurs voulaient qu'une firme de communications offre gratuitement des services d'organisation et de marketing à un candidat ou à un parti, moyennant un «retour d'ascenseur» sous forme de contrats après l'élection.

Toujours pour décrire le contexte, j'ajouterais que les problèmes d'éthique en politique et de lobbyisme, les assertions de transgression des règles sur le financement politique faisaient régulièrement les manchettes. Certains remettaient en question les principes mêmes de la loi et son bien-fondé, sous prétexte que son application posait des difficultés.

La population a des attentes très élevées en matière d'éthique à l'égard des élus. Les citoyennes et les citoyens sont plus scolarisés que par le passé. Ils sont plus critiques. L'information est plus abondante et elle circule plus rapidement. Les sociétés sont moins homogènes, plus éclatées qu'autrefois. La société québécoise est particulièrement marquée par une étonnante diversité d'opinions, d'attitudes, de cultures et de religions. Sur le plan de l'éthique, la barre est donc très haut placée. Et à juste titre.

Pour se reconnaître à travers leurs représentants élus, les citoyennes et les citoyens doivent pouvoir leur faire confiance. Ils doivent pouvoir se fier à ceux et à celles à qui ils confient la gestion des affaires publiques. Les élus doivent être conscients qu'ils sont les fiduciaires et non les propriétaires de l'État.

La confiance de la population est essentielle au bon fonctionnement des institutions démocratiques. L'érosion de la confiance des citoyennes et des citoyens envers leurs institutions démocratiques comporte des écueils majeurs. Si cette perte de confiance s'accroît, elle peut entraver le fonctionnement même des institutions.

En tant qu'arbitre du système électoral québécois, je ne peux, dans un tel contexte, demeurer passif. Mon rôle de conseiller du législateur et mes responsabilités en matière d'information du public exigent que je rappelle les valeurs et les principes sur lesquels se fonde notre système. Je dois aussi en rappeler périodiquement les règles. **Je dois enfin proposer des ajustements à la loi lorsqu'ils s'imposent.**

Mais j'aimerais revenir ici sur la réforme du financement politique effectuée au Québec. En 1977, le législateur nous a fait le cadeau d'une loi qui devait contribuer à assainir les mœurs électorales.

En adoptant la Loi régissant le financement des partis politiques à l'unanimité, je tiens à le souligner, le législateur québécois poursuivait un idéal démocratique basé sur l'intégrité, l'égalité des chances et la justice. Un idéal fondé sur la conviction que chaque citoyenne et que chaque citoyen a une valeur et un poids politique égal, en démocratie.

Probablement plus que tout autre, le régime québécois de financement politique est populaire, équitable et transparent. Seuls les électeurs ont le droit de contribuer, à même leurs propres biens, au financement politique. Toute contribution de plus de 200 \$ doit être rendue publique. De plus, l'État verse des allocations annuelles de fonctionnement aux partis politiques.

Le législateur a voulu redonner aux citoyennes et aux citoyens le goût d'animer leurs institutions politiques. Il a voulu instaurer un système où les électeurs, et non des intérêts corporatistes, contrôlent les leviers du pouvoir politique.

En plus de permettre aux seuls électeurs de contribuer au financement des partis politiques, la loi poursuivait, et continue à poursuivre, les objectifs fondamentaux suivants :

- Assurer le contrôle de ce financement par la divulgation des revenus et des déboursés des partis politiques;
- Encourager les contributions modestes et diversifiées;
- Susciter la participation des partis politiques, notamment par l'entremise du Comité consultatif;
- Et, enfin, investir le directeur général du financement des partis politiques d'un double rôle de contrôle et d'information.

Informar, éduquer, changer les mentalités, travailler sur le long terme. On le voit bien, l'esprit de la loi s'inscrit davantage dans une logique d'information et d'éducation que de coercition.

Les grandes lignes et les principes de la loi étant posés, quel bilan peut-on dresser de ses 25 années d'application? Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience acquise? Quelle analyse peut-on faire de nos méthodes d'intervention? La loi confère-t-elle à notre institution tous les outils nécessaires à son application? Quelles actions devons-nous poser pour assurer le respect des règles de financement politique?

Ce sont là des questions auxquelles je tenterai maintenant de répondre.

Laissons parler les chiffres.

En 2001, l'ensemble des entités politiques autorisées au palier provincial ont recueilli un total de 58 082 contributions;

De ce nombre, 47 806, soit 82 %, étaient de 200 \$ et moins, donc de petites contributions;

La moyenne de ces petites contributions se situait à 76 \$, tandis que la moyenne de l'ensemble des contributions s'établissait à 171 \$;

Seulement 1,2 % des contributions se situaient entre 2001 \$ et 3 000 \$; tandis que 0,85 % des contributions étaient de 3 000 \$;

En 2001 toujours, les entités autorisées ont recueilli 9 923 241 \$ en contributions.

La participation globale de l'État québécois au financement politique s'est alors élevée à 2 846 982 \$. Cette somme n'inclut pas les crédits d'impôt accordés par l'État aux donateurs, soit près de 3,5 millions \$.

Bon an mal an, les contributions des électeurs représentent plus de la moitié du financement politique. Le reste du financement populaire provient des revenus d'adhésion aux partis, des revenus liés à des activités et de dons anonymes aux partis.

Quant à la contribution de l'État au financement politique, elle se compose des allocations annuelles versées aux partis, du remboursement des dépenses électorales et des frais de vérification, et, enfin, des crédits d'impôt remboursés aux contribuables.

Sur une période de 12 ans, soit de 1990 à 2001 inclusivement, le financement populaire a dépassé à 8 occasions le financement de source étatique. Les années où la part de l'État a été supérieure sont soit des années électorales ou des années suivant une élection. Cela s'explique par le remboursement des dépenses électorales après le scrutin.

Qu'en est-il, maintenant, des plaintes et des poursuites liées à la loi sur le financement.

En 25 ans, l'institution a pris 1300 poursuites en vertu de la législation sur le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales.

Sur les 1300 constats d'infraction émis en 25 ans, les personnes poursuivies ont enregistré un plaidoyer de culpabilité dans 65 % des cas au provincial, et dans 69 % au municipal.

Concernant les élections générales d'avril dernier, nous avons enregistré 126 plaintes liées au financement politique.

Les statistiques colligées au fil des ans permettent de dégager certaines tendances. Ainsi, on constate que les types d'infractions commises sont les mêmes aux paliers provincial et municipal. Le volume le plus important d'infractions a trait aux dépenses électorales. Les plaintes les plus courantes visent des dépenses électorales non autorisées par un agent officiel, de la publicité non identifiée, des affiches fixées à des endroits interdits.

Si l'on fait abstraction de ces plaintes plus traditionnelles, la récente campagne électorale a donné lieu à des plaintes d'une nouvelle génération, si je peux m'exprimer ainsi. Je pense ici à des plaintes associées à des sites Internet. Je pense à des plaintes formulées face aux agissements d'intervenants particuliers. Je pense également à des plaintes liées à l'intervention de syndicats dans la campagne.

D'autres plaintes liées à des contributions versées par l'entremise d'un «prête-nom» ont fait l'objet de poursuites pour la première fois en 1996. Plus récemment, un autre phénomène a été mis au jour. Un système appelé «In and out» a en effet donné lieu à une plainte durant la campagne électorale.

Voici ce en quoi consisterait ce système. Selon les allégations formulées, un parti politique rétribuerait le travail effectué par ses bénévoles durant une campagne électorale. Ces bénévoles remettraient ensuite l'argent reçu au parti sous forme de dons. Le parti réclamerait à l'État le remboursement de 50 % des sommes versées à titre de dépenses électorales. Le bénévole «donateur» réclamerait quant à lui un crédit d'impôt au gouvernement.

On le voit bien. Les méthodes utilisées pour contourner la loi se raffinent avec le temps. C'est pourquoi nos propres méthodes d'enquête et nos outils doivent se raffiner eux aussi.

Malgré le pouvoir coercitif que lui confère la loi, l'institution tente d'abord d'obtenir la collaboration des personnes concernées. Notre objectif n'est pas de multiplier les poursuites. Nous visons plutôt à conserver la confiance des électeurs et de l'ensemble des intervenants politiques à l'égard du système électoral.

Des difficultés nouvelles se conjuguent aux responsabilités croissantes de l'Institution. Depuis quelques années en effet, notre institution fait face à un nombre croissant de refus de collaborer à ses enquêtes. De plus en plus de personnes refusent de répondre aux questions de nos enquêteurs ou même de les rencontrer. Nos enquêteurs doivent utiliser plus souvent les pouvoirs de contrainte pour obtenir l'information qu'ils recherchent.

Néanmoins, au terme du processus judiciaire, nous pouvons affirmer que notre taux de succès, si je peux utiliser cette expression, est très élevé.

Malgré les difficultés, je trace un bilan positif des 25 années d'application de la loi. Des progrès tangibles ont été effectués. La loi a encouragé les partis politiques à modifier leurs méthodes de financement. Les partis ont peu à peu diversifié leurs sources de financement. Ils les ont aussi démocratisées.

Je ne prétends pas que la loi est parfaite. Je crois qu'il nous faut continuer à l'améliorer. Ses principes fondamentaux doivent être clairement réaffirmés. À mon sens, le financement populaire des partis, conjugué à un soutien étatique, constitue la pierre angulaire d'un système où les électeurs exercent un véritable contrôle sur le pouvoir politique. Un système où la démocratie prend tout son sens.

À l'heure actuelle, l'institution possède peu de moyens concrets lui permettant de vérifier les allégations relatives au phénomène des contributions versées par l'entremise d'un «prête-nom». Plus difficile encore de mesurer l'ampleur du problème.

Je l'affirme. Rien ne nous permet de conclure, à ce stade-ci, que la loi soit largement transgressée et qu'elle soit inapplicable.

Le plan d'action que j'ai rendu public il y a quelques semaines introduit des mesures qui fourniront un meilleur portrait de la situation. De plus, si nos recommandations trouvent écho auprès du législateur, l'institution sera beaucoup mieux outillée pour agir.

Voici les grandes lignes de ce plan d'action.

Afin de resserrer l'application de la loi, nous avons établi 5 priorités d'action en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales.

Notre priorité no 1 : Réinvestir dans la promotion des valeurs et des principes sous-jacents à la loi et responsabiliser les acteurs concernés. À chaque génération, le travail doit être recommencé. La démocratie n'est jamais acquise une fois pour toutes.

Nous avons dégagé, afin d'inscrire cette priorité dans la réalité, 8 mesures concrètes que nous entendons réaliser dans les 3 prochaines années. Ces mesures couvrent un large spectre d'actions allant de la sensibilisation du public jusqu'à l'évaluation du respect des règles de financement. En outre, nous venons de réaliser une campagne de publicité nationale afin d'informer la population sur les règles, les valeurs et les principes sous-jacents à la loi.

Notre 2^e priorité : L'information et la formation de publics cibles, davantage concernés par la loi et son application. Nous nous adresserons directement, par différents moyens, aux candidats et aux élus, aux représentants des partis et des candidats, aux agents officiels, aux trésoriers municipaux, aux directeurs généraux des commissions scolaires, aux vérificateurs externes des partis politiques et aux membres de certaines corporations professionnelles, aux associations patronales et syndicales.

Au total, 14 actions très concrètes leur sont destinées. Nous voulons entre autres systématiser la formation offerte aux représentants officiels des partis. Il existe un fort taux de remplacement à ces fonctions.

Notre priorité suivante consiste à systématiser la vérification et l'examen des rapports produits par les candidats, les partis et leurs instances. Nos responsabilités croissantes et la charge de travail qui en découle nous ont obligés à faire des choix.

Nous voulons faire plus de vérifications, et les faire plus rapidement. Nous voulons instaurer des vérifications ponctuelles sur des points précis, au cours d'un même exercice financier, auprès de l'ensemble des partis. Nous offrons notamment une formation spécifique aux vérificateurs externes des partis politiques.

Autre priorité : obtenir de nouveaux outils et adopter une approche intégrée de vérification et d'enquête. Je suis convaincu que l'accès à certaines données que nous ne possédons pas contribuerait à assurer une meilleure application de la loi. Ainsi, tout en respectant les règles d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, nous souhaitons pouvoir conclure des ententes avec certains ministères et organismes publics, entre autres avec le ministère du Revenu. Nous avons déjà amorcé des démarches en ce sens.

Il nous faut, par ailleurs, systématiser une approche intégrée, c'est-à-dire globale, de vérification et d'enquête. En faisant davantage de vérification, donc en agissant davantage en amont, nous aurons un meilleur contrôle sur l'ensemble du processus.

Les différentes formes de vérification et d'enquête, qu'il s'agisse d'un simple examen de rapport financier, d'une vérification légale et réglementaire, d'une vérification de conformité à la loi, d'une enquête administrative ou d'une enquête pénale, doivent procéder d'un même continuum. L'approche doit être globale et décloisonnée.

La 5e et dernière priorité de ce plan d'action, 5e non pas en ce qui a trait à son importance, met l'accent sur des modifications législatives que nous voudrions voir adopter.

La responsabilisation des principaux acteurs concernés est essentielle à une application efficace de la loi. Les partis politiques doivent, à cet égard, se responsabiliser. Les agissements de leurs chefs, de leurs dirigeants, de leurs représentants officiels, agents officiels ou délégués ne sauraient échapper à leur responsabilité pénale lorsqu'il s'agit du respect des règles de financement et de contrôle des dépenses électorales.

Nous demandons donc au législateur de modifier la loi électorale afin d'y inscrire clairement la responsabilité pénale des partis politiques face à l'application des dispositions touchant le financement politique. Une telle modification contribuerait à conscientiser davantage les partis quant au rôle qui leur revient afin de s'assurer que leurs représentants respectent la loi. Je tiens à souligner qu'une telle responsabilité pénale existe au Québec au palier municipal.

De plus, nous croyons qu'il est temps de revoir à la hausse les amendes imposées, particulièrement dans le cas de contributions versées par l'entremise de «prête-nom». Les récents cas liés à l'intervention de tiers comme les syndicats donnent aussi à penser qu'une hausse des amendes devrait être envisagée.

Voilà donc tracées les grandes lignes de notre plan d'action en matière de financement politique. Au cours des derniers mois, notre institution a dressé son bilan. Elle a analysé ses méthodes de travail et revu ses façons de faire. Elle s'est donné un plan d'action concret, afin de rajuster le tir et de resserrer l'application de la loi.

Mais l'action du Directeur général des élections du Québec ne sera vraiment efficace que si elle se conjugue aux efforts de l'ensemble des acteurs du système électoral, notamment des partis politiques, des médias et des leaders d'opinion. Une loi, aussi parfaite soit-elle, a des limites. Les lois ne résoudront jamais tout. Il faut aussi transformer les valeurs, instaurer un nouvel esprit, toucher les mentalités.

La responsabilisation de tous les acteurs de la société est impérative afin de transposer dans la réalité l'esprit de la loi. Électrices et électeurs, représentantes et représentants des partis politiques, candidates et candidats, milieux d'affaires, syndicats, médias, chercheurs, tous ont une responsabilité en matière de démocratie.

Je vous remercie de votre attention et vous souhaite une bonne fin de symposium.