

LE SOLEIL

Opinions, lundi 16 mai 2005, p. A17

Le Québec dans le monde (13)

Le financement politique dans les démocraties occidentales

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-elle? Pour y répondre, les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP publient diverses analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL. Aujourd'hui, le premier de deux volets sur les règles liées au financement des partis politiques dans les démocraties occidentales.

L'encadrement public du financement des partis politiques est une question récurrente dans les pays occidentaux. Les réponses apportées par les parlements et les gouvernements sont, elles, écentées. Il semble en effet que les sociétés démocratiques fassent preuve de pudeur pour reconnaître que le bon fonctionnement de la démocratie électorale a un coût.

Jusque dans les années 1970, la règle du «brouillard et de la débrouillardise» prévalait en Europe et en Amérique du Nord. En résumé, la mobilisation des ressources nécessaires à une élection reposait sur le bénévolat des militants, traditionnellement nombreux, des partis de gauche ou sur des intervenants rémunérés, pour les partis de droite, ces derniers comptant habituellement moins de militants.

Avec la généralisation rapide, dès les années 1980, du marketing politique et de son volume de communications publicitaires, ce mode d'organisation disparaît. Les besoins financiers des partis politiques augmentent considérablement et l'idée d'une aide publique à leur financement s'impose progressivement. En contrepartie, des seuils, contrôlés par les administrations publiques, sont mis en place. Ils se veulent une réponse à la demande des opinions publiques de scrutins électo-

raux non seulement libres, mais également «équitables» et «authentiques».

On regroupe les initiatives législatives prises en ce sens selon trois objectifs. Tout d'abord, la limitation des contributions par l'encouragement des petits dons individuels à l'aide de déductions fiscales et par la surveillance du patrimoine des membres de la classe politique. Ensuite, le plafonnement des dépenses électorales en exigeant une comptabilité de campagne unique tenue par un mandataire financier officiel du candidat ou du parti. Cette solution commande la création d'un organisme de contrôle impartial chargé de prendre des sanctions si la loi n'est pas respectée. Enfin, le financement à partir des fonds publics dont les options (financement de la campagne, dotation aux partis ou les deux) ont pour but d'éviter les tentations.

Encadrement juridique

Historiquement, la Suède est le premier État à avoir adopté ce type de législation. Dès 1966, elle retient trois principes qui ont fait école dans plusieurs pays : un financement accordé aux partis politiques qui ont une réalité électorale, des subventions versées forfaitairement et un financement en proportion de la force parlementaire des partis politiques.

En Grande-Bretagne, seul le plafonnement des dépenses des candidats est appliqué. Depuis 1983, une réglementation détaillée exige du candidat qu'il désigne un agent électoral. Les dons et les dépenses sont consignés dans un compte de campagne et remis à l'administration publique à l'issue du scrutin.

Parmi les tentatives de moralisation plus récentes, on retiendra, en 1995, la «Commission Nolan»

qui tenta d'établir des standards déontologiques. Devenue permanente sous le nom de Commission sur les règles de conduite dans la vie publique, elle publie un rapport annuel contenant des recommandations suivies d'une réponse du gouvernement. Cet « audit » consultatif est à l'origine d'une nouvelle loi en 2000 : la *Political Parties, Elections, and Referendum Act*. Pour l'essentiel, elle réglemente certains aspects des donations, prévoit l'enregistrement des partis devant la Commission électorale et ordonne le contrôle des dépenses en lien avec le plafond de campagne.

Il faut souligner que le financement public des partis est le seul dont bénéficient les groupes parlementaires d'opposition, et ce dès qu'ils ont au moins deux députés ou un député et 150 000 voix obtenues.

En Allemagne, il existe une tradition de participation publique aux campagnes électorales, même si la législation résulte d'une évolution qui, comme dans les autres pays occidentaux, a pour point de départ un financement exclusivement privé des partis et des campagnes électorales.

Le financement des partis politiques a été amorcé en 1968 par une première législation (*Parteiengesetz*). En plus des dons et des cotisations de leurs membres, les partis recevaient un financement important de l'État. Pour en disposer, un parti devait avoir recueilli au minimum 0,5 des voix à une élection nationale ou 1 % à une élection régionale. Mais changement de philosophie en 1992 quand la Cour constitutionnelle a jugé qu'il y avait atteinte à la liberté des partis politiques, ceux-ci étant devenus trop dépendants du financement public. Il fallut donc de nouveau favoriser le financement privé.

Aujourd'hui, le financement public direct s'élève à 1,3 euro par voix pour les cinq premiers millions de voix et à 1 euro pour chaque voix suivante. De plus, les partis reçoivent 0,5 euro « public » pour chaque euro reçu sous forme de don. Deux plafonds sont prévus : d'une part, le financement public ne peut dépasser 50 % du total des ressources d'un parti politique et, d'autre part, l'enveloppe

annuelle globale du financement public ne peut excéder 133 millions d'euros (en 2004).

Par ailleurs, les fondations (issues des partis politiques) qui agissent en matière de coopération politique à l'étranger bénéficient indirectement d'un financement public conséquent car leur statut juridique les soustrait aux contrôles fiscaux. Cela a d'autant plus d'impact qu'en Allemagne, le financement public des campagnes n'est pas combiné avec le plafonnement des dépenses électorales.

Système américain

Les États-Unis ont récemment privilégié un système mixte. À l'exception des élections présidentielles (règles partielles édictées par la Cour suprême au milieu des années 1970), il n'existeait jusqu'en 2000 aucun financement public pour les diverses élections ni de plafonnement des dépenses des campagnes électorales. Plusieurs études sénatoriales avaient d'ailleurs démontré que plus de 70 % des élus étaient les candidats dont les dépenses de campagne avaient été les plus importantes. Toutes les propositions de réforme avaient été bloquées par le Congrès. Mais les élections de 2000 qui ont battu tous les records avec plus de 3 milliards \$ (US) dépensés ont permis une évolution.

Dès mars 2001, le Sénat innove dans le contexte des É.-U. en déposant un projet qui limite les dons personnels faits aux partis politiques à 25 000 \$ (US) par personne. En outre, les partis politiques nationaux ne pourront plus collecter d'argent à l'étranger ni transférer à des candidats des sommes provenant des contributions encadrées par la loi (dites *soft money*). Néanmoins, l'argent de dons privés qui sert notamment aux publicités négatives souvent virulentes des lobbies durant les campagnes, qualifiée d'*hard money*, reste sans contrôle.

À la suite du scandale Enron, l'adoption de cette première législation s'est accélérée. Elle a été votée le 14 février 2002 par le Congrès, puis le 23 mars suivant, dans sa version définitive, par le Sénat et promulguée par le président Bush quatre jours plus tard.

Plus complets

En Espagne, le système introduit dès 1978 fut radicalement modifié par une loi organique en juillet 1987. Le financement public des partis politiques comprend trois volets : une subvention aux campagnes électorales accompagnée d'un plafond contrôlé des dépenses; une subvention aux activités ordinaires des partis politiques proportionnelle au nombre de sièges au Parlement et aux voix obtenues; une dotation aux groupes parlementaires avec une part minimale fixe et une somme par député.

En Italie, le système est complexe car il mêle des prescriptions d'une loi de 1981 avec celles de la loi finalement adoptée en 1997 à la suite du passage (décidé par référendum en 1993) d'un mode de scrutin «à la proportionnelle intégrale» à un «scrutin mixte».

Une enveloppe globale fixée par l'État avec un plafond par circonscription est remise aux partis politiques après la campagne électorale. Ce financement est proportionnel aux voix obtenues à condition que le parti ait recueilli au moins 4 % des suffrages pour les sièges dotés par le vote à la proportionnelle. Si tel n'est pas le cas, un parti peut bénéficier d'une subvention s'il obtient au total 3 % des suffrages et s'il a au moins un élu dans une circonscription uninominale. La loi de 1997 crée de plus une contribution volontaire aux partis politiques par les citoyens ». Chaque contribuable peut ainsi décider d'affecter 0,4 % de son impôt aux partis politiques. Les dépenses électorales des partis ne font cependant pas l'objet d'un contrôle systématique.

En France, la loi du 11 mars 1988 est la première d'une longue série, marquée d'une volonté de transparence, qui a muni le pays d'un système de financement régulier des partis politiques avec un plafonnement des dépenses électorales et une procédure de contrôle. En 1990, deux lois précisent la mise en œuvre d'un système élaboré de financement. En 1993, une loi instaure la publicité des dons des personnes morales et la publicité des comptes des partis politiques.

Deux lois de 1995 interdisent cette fois les dons des personnes morales, publiques ou privées, abaissent les plafonds de dépenses et augmentent le financement public. Enfin, la déclaration du patrimoine des élus devient obligatoire. Deux autres lois viennent encore en 1996 préciser certaines modalités d'application.

Le Québec précurseur

Dès 1977, l'Assemblée nationale a adopté une législation fondée sur les deux principes désormais solennellement retenus à l'échelle internationale : l'équité et la transparence. Par «équité», le législateur entend favoriser l'égalité des chances entre les partis et donner à chacun des acteurs de l'élection les moyens de se faire entendre. Ces objectifs peuvent être atteints par exemple en limitant le montant des contributions et des dépenses électorales. Le principe de «transparence» est l'exigence pour les partis politiques et les candidats de rendre compte de leurs activités, sur le chapitre du financement et des dépenses électorales, en transmettant au Directeur général des élections des rapports rendus accessibles à la population.

Aussi important soit-il, le financement populaire ne saurait combler l'ensemble des besoins des partis, d'autant plus que les campagnes électorales font de plus en plus appel aux coûteux médias électroniques. L'État accorde donc aux partis un soutien financier substantiel, qui prend plusieurs formes : allocation annuelle, remboursement partiel des dépenses électorales et remboursement des frais de vérification des états financiers.

En 2005, les législations visant la moralisation de la vie politique se singularisent donc encore d'un État à l'autre. Sous la pression de l'opinion publique, échaudée par plusieurs affaires politico-judiciaires, l'encadrement et le plafonnement des dons privés demeurent la préoccupation première. Il s'agit d'éviter la dépendance des élus et donc les éventuels risques de corruption par des pratiques de lobbying insidieux.

Or malgré la volonté sincère des gouvernements de préserver le caractère hautement démocratique

de l'élection, il semble que les filets législatifs mis en place à cet effet soient loin d'être étanches. Dans le prochain article, nous dresserons un constat des pressions exercées sur ces systèmes et des difficultés qu'ils éprouvent pour y résister.

La Commission Gomery a remis à l'avant-plan dans l'opinion publique canadienne l'importance des processus de contrôle du financement des partis politiques. Comme le soulignent les chercheurs de l'ENAP, malgré des efforts sincères, il semble que les filets législatifs mis en place soient loin d'être étanches.

En faisant adopter, dès 1977, une législation basée sur l'équité et la transparence, le gouvernement de René Lévesque a permis au Québec d'agir comme précurseur au chapitre des processus de contrôle du financement des partis politiques.

*Les chercheurs de l'**Observatoire de l'administration publique** de l'ENAP*