

# LE SOLEIL

Opinions, mercredi 8 juin 2005, p. A21

## Le Québec dans le monde (14)

### Le financement politique dans les démocraties occidentales

#### Deuxième de deux

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, pour leur dernière contribution de la saison, les chercheurs nous livrent le deuxième de deux volets sur les règles liées au financement des partis politiques dans les démocraties occidentales. Les analyses de l'ENAP seront de retour dans nos pages l'automne prochain.

Dans la plupart des démocraties, le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales sont fondés sur les principes « d'équité » et de « transparence ». Les scrutins ne doivent pas seulement être libres, mais encore « authentiques ». C'est cet objectif qui est poursuivi au Québec depuis 1977. Mais si les règles d'application de ces principes sont périodiquement précisées, le Directeur général des élections du Québec vient de se voir confier une évaluation plus vaste du fonctionnement de la démocratie électorale à la suite de l'émoi provoqué par la mise en lumière de pratiques douteuses dans l'appareil d'État fédéral canadien.

#### Principes des législations électorales modernes

L'exigence « d'authenticité » est partout revendiquée parce qu'il est possible qu'un scrutin formellement libre (à travers l'acte physique de voter) n'en soit pas moins déloyal. Si, par exemple, un parti au pouvoir, servi par la communication gouvernementale, limite les temps d'antenne gratuits ; quand un gouvernement voisin ou un palier étatique qui exerce des compétences sur le territoire du scrutin, influence l'opinion des électeurs au

moyen d'interventions extra-légales; ou encore quand un parti politique au pouvoir « gonfle » sa caisse électorale en usant de corruption.

Pour encadrer le processus électoral, des principes fondamentaux se retrouvent dans les législations des États occidentaux. Il s'agit : 1) de la « liberté d'expression », 2) de « l'égalité des chances par des mesures d'équité » et 3) du « contrôle de la fraude et des pratiques déloyales ». Deux autres principes sont eux débattus, voire contestés là où ils sont en vigueur ou simplement envisagés. Ce sont les notions de « participation obligatoire des citoyens à la vie politique » (vote obligatoire) et de « contrôle étatique de la démocratie interne pratiquée au sein des partis ».

Adoptés le plus souvent de façon consensuelle, les trois principes de base connaissent des adaptations inspirées des moeurs dominantes au sein d'une société. La « liberté d'expression » est ainsi partout aménagée pour régler les conflits ou prévoir les dysfonctionnements qui naîtraient de son application sans garde-fous.

Les publicités agressives des groupes de pression, autorisées durant les campagnes électorales aux États-Unis, mais interdites ailleurs, en sont une illustration.

Trois autres principes, de nature instrumentale ceux-là, complètent aujourd'hui, dans la plupart des pays, les principes fondamentaux. Il s'agit de « l'obligation de divulgation des contributions aux partis et aux candidats », de « l'accessibilité et de la transparence des documents financiers » de ces derniers et des « dispositifs de contrôle et de sanction administrative et judiciaire » relevant d'une autorité indépendante. On considère communément que la divulgation des contributions politi-

ques est souhaitable parce qu'elle facilite la détection, et donc la prévention, d'une éventuelle corruption. Le lien possible entre une contribution à un parti vainqueur et un ou plusieurs contrats gouvernementaux ultérieurs sera en effet plus facile à mettre en doute par les parlementaires ou les médias qualifiés si la contribution est du domaine public.

### **Règles sur la divulgation des contributions aux partis ou aux candidats**

Les règlements de divulgation visent à promouvoir la reddition de comptes et à endiguer le risque de corruption, notamment quand les règles d'octroi des contrats gouvernementaux sont poreuses ou fréquemment sujettes à des dérogations. Ils s'appliquent selon une grande diversité de figures d'inégale efficacité dont voici des exemples :

- Divulgation de dépenses ou de revenus. Les candidats au Parlement britannique sont tenus de divulguer les dépenses électorales, mais pas le niveau ni la source de ces revenus.
- Divulgation des totaux seulement (Allemagne) ou bien de tous les détails des revenus et des dépenses. En Allemagne, comme au Québec, seules les contributions individuelles au-delà d'un seuil sont divulguées.
- Divulgation des finances du parti (Allemagne) ou des finances des candidats (Grande-Bretagne, France) ou les deux comme au Québec.
- Divulgation des finances du parti dans leur globalité (Allemagne, Suède) ou obligation de distinguer les finances des campagnes électorales dans chaque circonscription ou les deux comme au Québec.
- Divulgation des états financiers du parti à l'échelle nationale ou par circonscription ou bien les deux (consolidés) dans leur ensemble.
- Divulgation sous la responsabilité du parti ou du candidat récipiendaire ou sous la responsabilité des donateurs (Grande-Bretagne.) Les analystes britanniques contestent l'efficacité de cette formule d'autant plus que les donateurs sont tenus de déclarer ces contributions dans les rapports annuels des administrateurs. Compte tenu du nombre élevé de ces rapports

(environ 500 000), il est habituellement impossible de dresser une liste exhaustive des entreprises donatrices.

- Divulgation obligatoire sous diverses formes : rapport auprès d'un organisme officiel de vérification des comptes mais non du public ; mise à la disposition d'un service d'inspection de l'administration publique des états financiers (vérifiés ou non) ; publication obligatoire dans les médias ; établissement d'un document officiel par un organisme gouvernemental comme le Directeur général des élections au Québec, etc.

Dans un contexte de mobilité des entreprises et des capitaux, les spécificités nationales conservent donc leur pertinence. Cette situation est connue depuis longtemps au sein de la Fédération canadienne.

### **Techniques d'esquive dans des pays de l'OCDE**

Le pouvoir des autorités politiques élues attise inévitablement l'intérêt des diverses composantes de la société civile (individus, groupes, entreprises.) Aucune loi ne peut tarir à jamais le flot d'argent qui s'écoule vers l'arène politique. Momentanément bloqué, il trouvera bientôt, telle une rivière au printemps, un nouveau passage qu'il faudra à son tour colmaté. Voici quelques exemples de contournements constatés :

- paiements illégaux versés en espèces : les soi-disant « enveloppes brunes » ou « valises » de billets de banque... sans production d'un reçu;
- versements aux partis déguisés en transactions d'affaires ou en prêts (sans remboursement) aux associations de parti;
- versements aux partis sous forme de dons en nature (services professionnels, ressources matérielles) qui dépassent les limites permises du bénévolat;
- fragmentation des contributions quand elles doivent être divulguées à partir d'un certain seuil. Membres de la famille ou employés obligeants sont souvent enrôlés;
- transmission de la contribution par un intermédiaire quand la fragmentation est permise.

Cet intermédiaire fera alors l'objet de la divulgation et non le donateur proprement dit;

- versements à des organisations écrans : fonds politique personnel des candidats, centres d'étude partisans, fondations, clubs ou groupes de réflexion qui remplissent des tâches politiques mais qui échappent à la régulation des campagnes électorales;
- divulgation faite volontairement tardivement, longtemps après le versement de la contribution et même, en l'absence de sanctions conséquentes, après les délais de remises des bilans financiers fixés pour une campagne électorale;
- affectation de dépenses, liées à une campagne électorale, au fonctionnement de routine du parti. Ces fusions comptables illicites donnent parfois aux organisateurs de parti l'occasion de faire preuve d'une ingéniosité considérable.

Malgré ces écueils, les règlements de divulgation sont considérés par les observateurs comme une mesure clé. Leur objectif est universel : la divulgation exhaustive et en temps opportun des contributions aux activités liées aux partis politiques et aux élections. Elles permettent au public de connaître les sources où les candidats puisent leur argent.

Nombre de poursuites intentées ces dernières années pour corruption contre des élus de plusieurs pays (É.-U., Allemagne, Italie, France, Canada) trouvaient leur origine dans l'information soumise dans les rapports de campagne des partis politiques.

### **Vides législatifs conjoncturels et mesure des sanctions**

Les vides législatifs dénoncés à propos du financement politique ne résultent donc qu'en partie de négligences rédactionnelles juridiques. Face à la difficulté de prévoir les manoeuvres inventées sans cesse pour transgresser les défenses mises en place, un examen périodique des législations est préconisé. Au-delà, il est nécessaire de comprendre les fondements de la contradiction entre la poursuite d'intérêts singuliers et la démocratie électorale. Le législateur doit en effet disposer des informations les plus complètes pour décider,

avec le soutien de l'opinion publique, des mesures contraignantes et coercitives appropriées.

Car les sanctions encourues doivent également faire l'objet d'un examen, surtout quand elles n'ont pas été réévaluées depuis plusieurs années comme c'est aujourd'hui le cas au Québec. Les critères qui dictent leur choix et leur intensité sont souvent déterminants pour l'opinion publique. Réparation de la faute, punition individuelle ou collective, exemplarité dissuasive, le citoyen électeur retrouvera confiance dans un tel système d'encadrement, notamment en fonction du degré de réprimande et de coercition effectivement appliqué.

Dans les sociétés démocratiques, les sanctions les plus courantes sont les suivantes :

- perte des contributions obtenues en contravention des lois ou des règlements;
- perte par un parti politique d'une partie ou de la totalité de son droit au financement public;
- amendes ou peines d'emprisonnement ;
- perte temporaire du droit de siéger et de voter à l'Assemblée législative par des candidats élus qui ont négligé de soumettre à temps un relevé de leurs dépenses;
- perte de son siège à l'Assemblée législative par un candidat élu déclaré coupable d'une infraction grave ;
- perte de leurs droits civils par ceux qui ont été déclarés coupables d'infractions. Cela peut inclure la perte provisoire du droit de voter, la perte du droit d'être candidat dans la circonscription dans laquelle l'infraction a eu lieu ou même la perte du droit d'être candidat à toute élection.

On constate donc aisément que les sanctions, et leur gradation, varient fortement d'un pays à l'autre selon le système électoral et l'objet des interdictions enfreintes.

Ainsi, en Grande-Bretagne et en France, comme au Québec, la réglementation du financement des campagnes électorales concerne principalement les candidats individuels ou leurs « agents officiels ». Les candidats élus risquent dans le pire des cas de perdre leur siège s'il est démontré qu'ils

ont commis des infractions jugées lourdes par le tribunal compétent.

Toutefois, dans un système de représentation populaire «à la proportionnelle» tel qu'il est actuellement évoqué au Québec, ce type de sanction se révèle inopportun ou difficilement applicable. Dans ce système électoral, c'est le parti qui sera tenu responsable et sanctionné plutôt que le candidat individuel.

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