

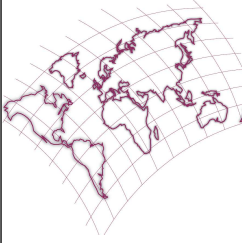
Le financement politique dans les sociétés démocratiques



Une présentation de M. Octavio Soares,
adjoint et directeur du financement des
partis politiques du Directeur général des
élections du Québec



LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC



Plan de la présentation

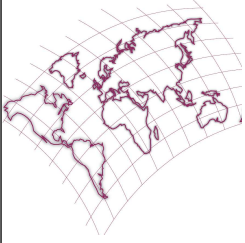
- Principes fondateurs
- Principales composantes du financement
- Enjeux et défis

Bonjour à toutes et à tous,

Je suis ici avec vous aujourd'hui pour alimenter la réflexion à propos du financement politique.

Pour susciter la réflexion et le débat, j'ai décidé de discuter, d'abord, des principes fondateurs des régimes de financement politique, ensuite, des principales composantes qu'on trouve en Amérique, puis des enjeux et défis que les sociétés démocratiques ont à relever au sujet du financement politique.

Passons d'abord aux principes fondateurs des régimes de financement politique.



1. Principes fondateurs

A. Transparence

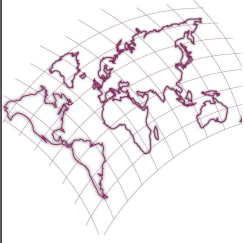
B. Équité

La volonté d'encadrer le financement politique et de contrôler les dépenses électorales découle de la nécessité, en démocratie, d'instaurer ou de maintenir la confiance des citoyens envers la classe politique et plus particulièrement envers les élus.

Cette confiance est essentielle à la crédibilité des institutions démocratiques et à la légitimité des élus.

Tout régime de financement politique et de contrôle des dépenses électorales repose sur un certain nombre de principes propres à assurer cette confiance.

Dans la plupart des États démocratiques, la transparence et l'équité constituent les principes fondateurs d'un tel régime.



1. Principes fondateurs

A. Transparence

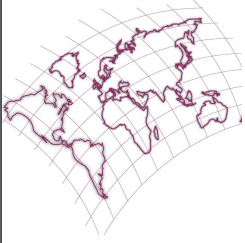
- Divulgation des sources de financement
- Reddition de comptes
- Identification de la publicité

Ainsi, la transparence du financement peut être assurée par l'établissement de différentes mesures.

Par exemple, le Brésil prévoit la divulgation obligatoire des sources de financement et la reddition de comptes.

Au Québec, il est prévu que la publicité effectuée par les partis et les candidats soit identifiée.

Ces mesures permettent notamment à tous les acteurs de faire la lutte à «visière levée» et tous les citoyens d'être adéquatement informés.



1. Principes fondateurs

B. Équité

- Limiter le montant des contributions
- Interdire certaines sources de financement
- Plafonner les dépenses électorales
- Financement de l'État

Quant au principe d'équité, il peut se traduire par d'autres mesures.

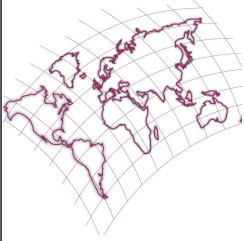
En Argentine, on vise à limiter le montant des contributions et interdire le financement de sources étrangères.

Au Québec, les personnes morales, donc les compagnies privées ou encore les syndicats n'ont pas le droit de contribuer aux partis politiques.

Au Mexique, les dépenses électorales sont plafonnées.

Dans presque tous les pays d'Amérique continentale, un financement provenant de l'État vient s'ajouter au montant des contributions des individus.

L'objectif poursuivi par ces mesures consiste alors à faire en sorte que le «jeu politique» se déroule à «armes égales».



2. Principales composantes du financement

- Structure institutionnelle neutre, indépendante et permanente
 - Autorisation des partis politiques et des candidats
 - Minimum de contraintes à la candidature et à la formation de partis politiques

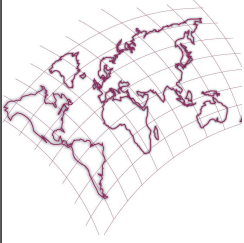
Des principes, nous pouvons maintenant passer aux principales composantes des régimes de financement politique.

Si j'avais à représenter à l'aide d'un schéma les principales composantes d'un système de financement politique, je le ferais de la façon suivante :

D'abord, une structure institutionnelle neutre, indépendante et permanente pourrait être instaurée. C'est le cas au Brésil et au Chili.

Cette structure peut être investie d'une fonction «Autorisation des partis politiques et des candidats». Il importe avant toute chose de mettre en place un système de reconnaissance officielle des partis politiques.

Ce système doit se fonder sur des règles permettant à tout citoyen d'obtenir, avec un minimum de contraintes, une autorisation pour un parti politique.



2. Principales composantes du financement

- Des règles pour encadrer et limiter :
 - Sources de financement
 - Dépenses électorales

Des règles visant à encadrer et à limiter les sources de financement et les dépenses électorales peuvent aussi être envisagées.

En Argentine, au Paraguay et au Canada, des règles concernent les sources de financement. Ces règles peuvent notamment tenter de répondre aux interrogations suivantes :

Qui peut contribuer?

Quelles sont les formes possibles de contribution?

Qui peut recueillir les contributions?

À quel montant les contributions sont-elles limitées?

L'organisme de contrôle peut naturellement être investi de pouvoirs visant à assurer l'application de ces règles.

Puis, des règles visant les dépenses électorales effectuées durant la campagne et en dehors de la campagne, peuvent aussi être en vigueur, comme au Mexique.

(SUITE)

À ce moment, la loi peut indiquer :

Qui peut effectuer des dépenses électorales ?

À quel montant sont-elles plafonnées ?

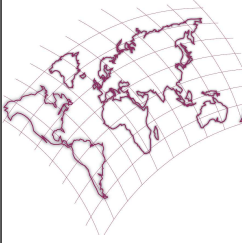
Les tiers peuvent-ils intervenir dans la campagne ?

La publicité doit-elle être identifiée et si oui, de quelle façon ?

Ici encore, une surveillance peut être assurée par l'organisme de contrôle.

Afin de permettre à cet organisme d'exercer un contrôle efficace et pour assurer la transparence du système, les entités politiques peuvent se livrer à une reddition de comptes.

À cette fin, les entités devraient produire un rapport financier annuel couvrant leurs activités hors campagne et un autre rapport faisant état des comptes associés à la campagne électorale.



2. Principales composantes du financement

- Sanctions
- Fonction d'information

Des sanctions peuvent également être prévues en cas de non respect de l'une ou l'autre des règles.

La plupart des législations électorales prévoient des sanctions en fonction des règles en vigueur.

À titre de dernière composante, le système peut, enfin, prévoir des actions structurantes afin d'agir à long terme sur les mentalités et les comportements.

Puisque la coercition comporte en effet ses limites et qu'un investissement dans l'éducation et l'information est toujours plus profitable à long terme, l'organisme de contrôle peut être investi d'une fonction d'information et de formation des différents acteurs du système.

Il pourrait aussi mettre en place des programmes d'éducation destinés à la population et, en particulier, aux jeunes.

(SUITE)

Afin d'inciter à l'intégrité, il faut bien sûr des lois, des règles, des directives et des mécanismes de contrôle pour les faire respecter.

Mais il faut aussi et peut-être surtout une culture, un esprit, des valeurs et des principes enseignés aux jeunes et préservés par les adultes.

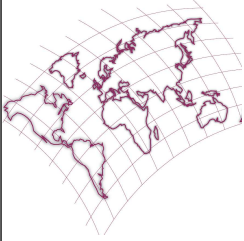
Les lois seules ne résoudront jamais rien. Cela est particulièrement vrai en matière de financement politique.

Il n'existe pas de modèle parfait en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales. Chaque État, chaque société doit se doter de règles qui s'inscriront le mieux possible dans sa propre réalité.

Ces règles devront reposer sur un large consensus social et refléter ses valeurs et ses principes. Plutôt que l'imposition de réformes radicales, la théorie dite «des petits pas» s'avère souvent la plus fructueuse à long terme.

Erreur ! Des objets ne peuvent pas être créés à partir des codes de champs de mise en forme.

En résumé, voici les diverses composantes dont je viens de vous parler.



3. Enjeux et défis

- Difficultés d'application des règles
 - Refus de collaborer
- Manque d'outils
 - Accès à l'information
 - Pouvoir de contraindre
 - Sanctions
 - Ressources

Le dernier thème que j'aborderai est celui des enjeux et des défis du financement politique dans les démocraties.

Au cours des dernières décennies, de nombreux États se sont dotés de règles afin d'assurer un financement politique plus équitable et plus transparent.

À l'instar d'autres législations qui interpellent les valeurs et les mentalités, l'application de règles de financement rencontre, un peu partout où elles existent, certains écueils.

Plusieurs enjeux apparaissent présentement comme incontournables et les États devront relever d'importants défis si ils veulent assurer la pérennité de ces règles.

Parmi ces enjeux et ces défis, mentionnons les suivants :

Les difficultés d'application des règles :

À mesure que les règles sont connues, de plus en plus de personnes refusent de collaborer de bon gré aux enquêtes menées par l'organisme de contrôle.

(SUITE)

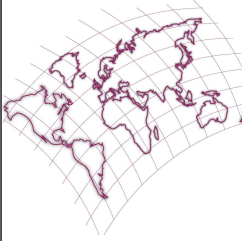
Le manque d'outils pour faire respecter les règles :

L'organisme de contrôle ne dispose pas toujours des outils adéquats pour faire respecter les règles.

L'accès à l'information, le pouvoir de contraindre, les sanctions dissuasives, les ressources suffisantes comptent parmi les outils qui font parfois défaut.

De quelle façon est-il possible de vérifier, par exemple, si un donateur n'est pas remboursé par son employeur ?

Si une contribution à un parti politique donne droit à un crédit d'impôt, comment avoir accès à l'information du fisc pour être en mesure d'effectuer des recoupements?



3. Enjeux et défis

- Contestation devant les tribunaux
 - Liberté d'expression
- TIC
 - Évaluation de la valeur d'un message gratuit
 - Surveillance difficile

La contestation des règles devant les tribunaux :

Les règles de financement sont mises à l'épreuve des tribunaux.

Leurs fondements sont de plus en plus contestés au nom de la liberté d'expression.

C'est notamment le cas au Québec, dans une cause impliquant des syndicats qui contestent le bien-fondé des règles de financement politique se rendra de toute évidence devant la Cour suprême du Canada.

Les syndicats invoquent la liberté d'expression prévue à la Charte des droits et libertés comme assise au droit d'effectuer des dépenses en campagne électorale sans être un agent officiel.

Si la Cour devait leur donner raison, c'est tout un pan de la législation québécoise en matière de financement politique qui serait remis en question.

(SUITE)

L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications :

L'émergence des nouvelles technologies de l'information et des communications et leur utilisation durant la campagne électorale posent de nouveaux défis aux organismes de contrôle.

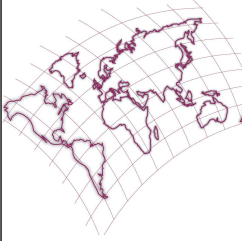
Comment évaluer la valeur d'une publicité ou d'un message sur Internet qui ne coûte rien à produire et à diffuser?

Comment baliser l'utilisation à des fins électorales des nouvelles technologies au fur et à mesure de leur disponibilité?

Doit-on et peut-on encadrer la publicité et les messages diffusés au moyen des nouvelles technologies?

Certains États ont commencé à légiférer pour encadrer l'utilisation des nouvelles technologies en campagne électorale. D'autres appliquent les règles de financement existantes et procèdent par analogie.

Des États hésitent à légiférer en raison des difficultés que pose la surveillance de l'information qui circule par un moyen électronique ou parce que l'évolution fulgurante des technologies rendrait vite désuète la législation.



3. Enjeux et défis

- Nouvelles façons de contourner les règles
 - Prête-noms, « clés en main », « in-and-out », etc.
- Érosion de la confiance et cynisme
 - Médias
 - Perceptions

De nouvelles façons de contourner les règles :

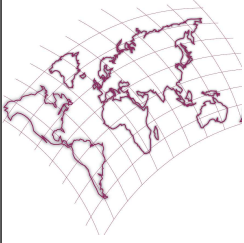
De nouvelles façons de contourner les règles de financement sont mises au jour au fil des ans.

L'utilisation de prête-noms pour verser des contributions, les élections «clés en main», le «in-and-out» sont quelques exemples des nouvelles manières utilisées pour contourner la loi.

L'érosion de la confiance et le cynisme de la population :

L'un des enjeux majeurs au regard de tout régime de financement politique est de conserver la confiance de la population. Lorsque les règles sont transgressées, la confiance envers le système se trouve ébranlée.

Les médias ont tendance à donner un large écho aux fraudes en matière de financement politique et contribuent ainsi à accroître le cynisme de la population envers la politique. Tout est affaire de perceptions... et de confiance.



3. Enjeux et défis

- Protection des renseignements personnels
 - Renseignements sur les donateurs
- Absence de consensus sur les solutions
 - Règles plus souples ou plus fermes ?

La protection des renseignements personnels :

Qui dit divulgation obligatoire dit aussi publication et diffusion des renseignements sur les contributions et les donateurs.

La publication de renseignements personnels comme le nom et l'adresse des donateurs est de plus en plus contestée et il est logique de penser qu'elle le deviendra encore davantage à une époque où le phénomène du vol et de l'usurpation d'identité prend de l'ampleur.

Comment, dans ce contexte, assurer la transparence du financement politique?

L'absence de consensus quant aux solutions :

Devant les difficultés à les faire respecter, plusieurs suggèrent de revoir les règles de financement, de les rendre plus souples, voire de les abolir.

(SUITE)

D'autres suggèrent plutôt de resserrer l'application des règles, de rendre la loi plus difficile à contourner.

Pour cela, différents moyens sont possibles: accès à de l'information, notamment au nom et coordonnées de l'employeur des contributeurs, responsabilité pénale des partis politiques, hausse du montant des amendes, accentuer l'information et la sensibilisation du public, effectuer plus d'activités de vérification et d'enquête, augmenter les budgets et les ressources de l'organisme de contrôle, etc.

En terminant, malgré les enjeux et les défis à relever, je tiens à rappeler que dans plusieurs démocraties, les règles de financement politique ont permis d'assainir le climat politique.

Il vaut toutefois la peine de se demander quelles mesures ont davantage d'impact à long terme. C'est la question que je vous lance pour votre réflexion.

Merci.