



# **Le financement des partis politiques**

## **Une revue systématique de la littérature**

### **Auteurs :**

Eric Montigny  
Katryne Villeneuve-Siconnelly

### **Coordonnées**

Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires  
Département de science politique  
Université Laval  
Québec (Québec)  
G1V 0A6  
CANADA

Janvier 2018



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b>	4
Approche méthodologique	4
<b>1. Partis de cartel et déclin du militantisme</b>	6
Une théorie générale sur les partis de cartel	6
Des nuances et des critiques	9
Application de la théorie de cartel à des cas particuliers	11
<b>2. Les partis politiques : des organisations publiques ou privées ?</b>	14
Origines et types de réglementation	14
L'importance de la transparence	16
Dons et contributions : encadrement sévère ou droit démocratique ?	17
Les effets du financement étatique	19
<b>3. Des défis législatifs bien réels</b>	22
Corruption et risque de contournement des règles	22
Difficultés d'application	25
Conditions de succès d'une réglementation	26
<b>4. Financement au Québec et au Canada : entre convergences et divergences</b>	29
Au Québec	29
Au Canada	32
Comparaison entre les juridictions canadiennes	34
<b>Conclusion</b>	38
<b>Bibliographie</b>	40

## Introduction

Les partis politiques demeurent des institutions clés de la démocratie représentative contemporaine. Leur compétition pour le pouvoir serait même essentielle à une démocratie durable et à une bonne gouvernance (Nassmacher, 2003 : 1). Leur financement constitue cependant un enjeu majeur de discussion (Hansard Society, 2006 : 2). En politique, l'argent est indispensable. Il est d'ailleurs souvent considéré comme « le nerf de la guerre » (Pelletier et Montigny, 2012). Ceci est particulièrement vrai lors des campagnes électorales et en ce qui concerne le financement des activités des partis. Potentiellement, l'argent donne aux donateurs la possibilité d'acquérir de l'influence politique, pouvant mettre en danger l'égalité des citoyens (Petak et Matakovic, 2015 : 99). Un simple soupçon de corruption suffit d'ailleurs à miner la confiance envers le processus démocratique (Hansard Society, 2006 : 2). Conséquemment, il importe d'accorder au financement des partis politiques une attention certaine et de s'assurer que cet enjeu fasse l'objet d'un débat public (Nassmacher, 2003 : 5).

En tant qu'acteurs centraux au sein du processus démocratique et afin de remplir leurs fonctions essentielles de représentativité, les partis politiques ont bien évidemment besoin de ressources. Or, les choix institutionnels quant à l'encadrement des partis sur le plan financier ne sont pas sans conséquences sur la vie politique et sur le fonctionnement des partis. On évoque d'ailleurs plusieurs conséquences, autant à l'interne – entre autres avec la tendance à la centralisation de leur dynamique à l'interne – que sur le système partisan dans son ensemble.

Ainsi, deux perspectives peuvent par exemple s'affronter en regard du financement étatique. D'un côté, ce dernier permet de réduire l'influence de l'argent en politique. Il permet de diminuer les influences indues, voire la corruption. De l'autre, il mine la démocratie en coupant les électeurs des partis politiques et en figeant le système partisan. Selon cette perspective, un financement étatique trop important favoriserait la cartellisation des partis politiques déjà en place.

Concrètement, le financement étatique peut prendre différentes formes. Il se divise généralement en deux catégories distinctes, soit 1) le financement public direct et 2) le financement public indirect (Turgeon, 2012 : 25-27). Le premier type de financement inclut les sommes publiques octroyées aux différents partis ou candidats en fonction de certains critères déterminés par la loi électorale ou une loi portant précisément sur le financement politique. Ceci peut prendre la forme d'allocations périodiques aux partis politiques ou de remboursement des dépenses électorales. Le deuxième type permet plutôt à l'État de mettre à la disposition des partis certains services à coûts réduits, ainsi que des avantages fiscaux visant à stimuler les contributions politiques. Ces avantages prennent souvent la forme d'un crédit d'impôt ou d'une déduction fiscale.

### Approche méthodologique

Afin de bien comprendre l'état de la connaissance sur cet enjeu, nous proposons une revue systématique de la littérature principalement axée sur l'impact du financement public des partis politiques et sur l'encadrement des partis politiques. Avant toute chose, il incombe de décrire la démarche utilisée, soit les bases de données bibliographiques interrogées, de même que les objectifs et la méthode d'analyse.

La première phase de la recherche fut orientée autour de la réalisation d'une revue systématique des écrits sur le financement des partis. Cette étape a consisté à utiliser les diverses banques de données et revues spécialisées mises à la disposition de l'Université Laval pour constituer un corpus de toutes les publications potentiellement pertinentes reliées à ce champ d'études. Afin d'obtenir le plus de sources possibles, une recherche manuelle fut par la suite effectuée auprès de ces mêmes publications et leurs bibliographies respectives.

La première étape inclut la recherche auprès de plusieurs banques de données et moteurs de recherche disponibles dans le domaine de la science politique. Des ressources telles *Ariane 2.0*, *Worldwide Political Science Abstracts*, *PAIS International*, *International Bibliography of the Social Sciences* (IBSS), *Google Scholar*, *SAGE* et *CAIRN* ont été interrogées. Plusieurs revues scientifiques ont aussi été consultées afin d'identifier des articles sur des sujets connexes ayant pu échapper aux recherches dans les bases de données nommées ci-haut. Ces revues sont : *Party Politics*, *Canadian Journal of Political Science*, *Canadian Political Science Review*, *Revue québécoise de science politique*, *Policy*, *Policy Review*, *Policy Studies Journal*, *Politics & Society*, *Revue française de science politique*, *The American Political Science Review*, *British Journal of Politics and International Relations*, *British Journal of Political Science*, *British Politics*, *International Political Science Review*, *Latin American Politics and Society*, *Latin American Review of Comparative Politics*, *Australian Journal of Politics and History*, *Comparative Political Studies*, *Comparative Politics*, *Journal of Political Studies*, *Contemporary Politics* et *Perspectives on Political Science*.

Étant donné l'objectif large de ce premier ratissage, divers mots clé ont été croisés : « partis de cartel », « financement des partis », « financement de campagnes », « structure interne de partis », « financement public », « financement privé », « réglementation », « financement politique », « impact », « Canada », « Québec », « groupes d'intérêts », « partis politiques » et « *electioneering* ». Tous ces mots furent aussi recherchés en anglais. Une approche comme celle-ci permet de couvrir, dans la mesure du possible, l'ensemble de la documentation existante. Ce faisant, près de 500 articles, publications ou thèses différents ont été dénichés. Après une brève lecture des références bibliographiques et des résumés, environ 140 publications pertinentes au sujet d'étude ont été retenues pour être analysées en profondeur et faire l'objet de fiches de lecture.

La phase suivante s'articule autour des données se trouvant dans les diverses publications. Les données collectées par la méthode décrite plus tôt proviennent essentiellement des multiples articles et thèses retenus, en plus de quelques ouvrages apparaissant dans la bibliographie finale. Certains articles ont été mis de côté en raison de leur pertinence, leur ressemblance à d'autres parutions similaires, ou parce qu'ils reprenaient des sujets qui ne nécessitaient pas forcément de plus amples approfondissements. Les informations retenues sont donc sujettes à une certaine subjectivité et au choix personnel du chercheur.

\*\*\*

Cette revue de la littérature scientifique, nous a permis de constater que les articles abordant directement la question du financement des partis s'avèrent davantage théoriques qu'empiriques. Sans toutefois analyser exhaustivement des cas précis, plusieurs auteurs évoquent les risques de l'argent, la nécessité d'encadrement et les conséquences de tel ou tel type de financement. De plus, la vaste majorité des articles scientifiques portant sur des éléments théoriques semblent partager plusieurs constats généraux. Ce document représente donc un effort de recension des écrits associés à ce phénomène, tout en tentant d'y apporter une perspective actualisée.

De nombreux concepts seront abordés, divisés en quatre sections distinctes. La première d'entre-elle permettra de jeter les bases de la théorie sur les partis de cartel et des applications de cette dernière à des cas d'étude précis, en plus d'explorer les enjeux associés au déclin perceptible du militantisme. La seconde section portera sur le caractère public ou privé des partis politiques en lien avec la croissance de leur encadrement législatif et de la proportion de leur financement étatique. Il sera ensuite spécifiquement question de la réglementation et des défis qui y sont associés, notamment la problématique du contournement des règles. Nous serons enfin en mesure de faire état de la recherche abordant spécifiquement les cas québécois et canadien.

# 1. Partis de cartel et déclin du militantisme

Pour certains, la pertinence institutionnelle des partis politiques justifie l'existence d'un soutien étatique, telles que des subventions publiques. Il s'agit alors d'une reconnaissance explicite de leur importance pour la démocratie (Van Biezen et Kopecky, 2014 : 179). Cela n'est cependant pas sans conséquences. Dans cette veine, le concept de parti de cartel fut développé relativement récemment. Il occupe même aujourd'hui une place de plus en plus importante dans la littérature portant sur le financement des partis. La théorie entourant le parti de cartel dans son ensemble sera par conséquent décrite, de même que les éléments essentiels qui la constituent. À la suite de cet exercice, il s'agira de voir si des études permettent d'appliquer cette théorie à des cas actuels.

## Une théorie générale sur les partis de cartel

Apparu vers la fin des années 1980 grâce à la théorisation des spécialistes des partis Katz et Mair, le concept de parti de cartel s'inscrit dans un contexte scientifique de retour à l'étude de l'organisation des partis. Dans plusieurs pays, la législation entourant le financement des partis fut introduite au cours des années 1970, soit la période correspondant à l'apparition même des partis dits de cartel (Gauja, 2011 : 11). En accord avec une vision courante dans les recherches académiques sur les partis politiques, ces derniers auraient de moins en moins pour fonction de constituer un canal de représentation des intérêts et des identités dans la société et seraient davantage des organisations professionnelles au sein de l'État, ayant pour objectif principal leur survie (Enroth, 2015 : 1).

Dans plusieurs démocraties développées, au lieu de diminuer l'écart entre l'État et la société tel qu'attendu, les partis auraient plutôt élargi la distance entre ces deux groupes au point où ils se retrouvent incorporés dans l'État (Enroth, 2015 ; Katz et Mair, 1995, 2009 ; Koole, 1996). Tel que signalé par Mair en 2008, ils cèdent ainsi la capacité ou la volonté d'être représentatifs, mettant dorénavant davantage l'accent sur leur qualité de bons gouverneurs, d'administrateurs et de gestionnaires de la politique (Enroth, 2015 : 3). On parle alors d'un « cartel », puisqu'il y a collusion entre les partis dominants pour assurer la viabilité de ce mode de financement et sécuriser leur position à l'égard d'éventuels rivaux (Turgeon, 2012 : 16).

Dans cette perspective, le parti de cartel serait le fruit d'une certaine évolution logique des partis classiques. Ainsi :

- Celle-ci débute avec les *partis d'élite*, caractérisés par le contexte politique censitaire du XIX<sup>e</sup> siècle, où la distribution des ressources est restreinte. La distribution de privilèges constitue un but, les contacts personnels sont vus comme une ressource et où le *membership* est restreint et surtout élitiste (Katz et Mair, 1995 : 9).
- Vient par la suite le *parti de masse*, jusqu'à la moitié du XX<sup>e</sup> siècle, qui coïncide avec l'apparition du suffrage de masse. Les ressources y sont relativement concentrées, et les réformes sociales et la représentation constituant un but. Il s'agit d'un contexte où les relations sont *bottom-up* et où le *membership* est étendu et homogène ; le parti appartient de ce fait à la société civile et ne vise plus un simple segment de la population (1995 : 10).
- Dès 1945 apparaît le parti dit *catch-all*, visant une distribution des ressources moins concentrée et une amélioration sociale, la compétition électorale et des contributions provenant de sources variées (1995 : 11-12). Ce parti est davantage *top-down* servant de courtier entre la société civile et l'État et où le *membership* est plutôt marginal à l'identité (1995 : 13-14).

- Les partis de cartel apparaissent à partir des années 1970. Les membres sont vus en tant qu'individus plutôt qu'en tant que groupe organisé (1995 : 18). Au lieu de déceler une affiliation envers les organisations locales, la tendance est plutôt au rattachement envers le parti central, qui ressemble davantage à un partenariat de professionnels plutôt que des associations de citoyens. La distribution des ressources, provenant de subventions étatiques, est relativement diffuse et est bâtie en stratarchie, qui réfère au fait que les fonctionnaires (*office-holders*) et l'élite partisane nationale agissent relativement indépendamment l'un de l'autre (Koole, 1996 : 518). S'opèrent une certaine professionnalisation et une orientation vers des carrières à long terme, où la chose politique reflète davantage un emploi qu'une vocation (Katz et Mair, 1995). On retrouve surtout ce type de partis dans les pays où le financement et le soutien étatique sont les plus importants (1995 : 18).

Au départ, le besoin d'argent fut un incitatif important pour les partis à développer des *memberships* de masse, liant plus étroitement les partis à la volonté populaire (Hopkin, 2004 : 640). Tel que le mentionnent Katz et Mair, sans cet incitatif, les partis peuvent abandonner sans gêne le développement ardu de racines au sein de la société civile et s'installer dans une existence tranquille et dépendante de l'État (Hopkin, 2004 : 640). De même, l'importance accordée aux élites et experts se retrouve accrue en ce qui concerne le processus de recrutement pour des postes significatifs au sein de l'État (Kopecky et. al., 2011 : 8). De plus, les partis en place profitent de l'extraction des ressources de l'État pour assurer leur propre survie (Ignazi, 2014 : 163-164).

### **Des agents de l'État plutôt que des organisations de la société civile**

Les partis de cartel impliquent donc une conception différente de la démocratie. Ils sont davantage vus comme un service procuré par l'État plutôt qu'un processus par lequel la société civile exercerait un contrôle sur l'État (Katz et Mair, 1995 : 22). Ces partis viseraient à encadrer la population tout en demeurant réceptifs aux citoyens, car ces derniers peuvent potentiellement les rejeter. Ils visent et permettent d'atteindre la « stabilité » plutôt que des changements sociaux, et donc leur maintien au pouvoir (Katz et Mair, 1995 : 22). Par conséquent, les coûts élevés des campagnes empêchent l'entrée de candidats et de nouveaux joueurs ne bénéficiant pas de façon équivalente du soutien de l'État.

En affaires, le but originel d'un cartel est de maximiser les profits par la restriction de la compétition (Blyth et Katz, 2005 : 38). En politique, l'avènement de partis de ce type change la dynamique intrapartisane du contrôle des ressources relatives au patronage, laissant au parti sur le terrain relégué à un rôle symbolique (Kopecky et. al., 2011 : 7). Ils sont ainsi peu à peu réduits à de simples « agents de l'État », ou services publics, étant vus par les citoyens comme des instruments plutôt qu'un produit de la société ou une idéologie (Ignazi, 2014 : 163).

En conséquence, l'invasion de l'État par les partis comprend des éléments qui leur sont bénéfiques et ce, directement (ex. financement public, remboursements électoraux, accès gratuit aux médias, subventions de dotation, etc.) ou indirectement (ex. patronage et clientélisme) (Ignazi, 2014 : 164). Le financement étatique repose sur des règles claires rendant les flots financiers aux partis dépendants de leur succès à remplir les demandes populaires (Hopkin, 2004 : 639-640). Pour Hopkin, il s'agit ici d'une action collective interpartis. Cela requiert que les partis majeurs acceptent le financement public et la collusion afin de conserver des arrangements hors du débat public. Ils parviennent ainsi à augmenter leur bureaucratie à l'interne, leurs effectifs et leurs structures territoriales pour se protéger des effets du déclin du *membership* (2004 : 635).

## Une collusion en faveur du statu quo

Autre phénomène, les partis politiques vont tenter, en collusion l'un avec l'autre, de réduire l'impact de ceux qui tentent d'ébranler le *statu quo* en empêchant d'autres joueurs d'entrer et en instaurant des mesures permettant l'accès aux subventions et le financement de partis bénéficiant d'un soutien électoral antérieur. Ceci a pour effet de potentiellement geler le système et de le « cartéliser », en plus d'abaisser le nombre de partis (Blyth et Katz, 2005 ; Katz et Mair, 1995). Généralement, les *challengers* et les partis mineurs se retrouvent désavantagés (Hopkin, 2004 : 645). Les systèmes de cartel seraient également moins représentatifs de la diversité sociale, car les programmes électoraux des partis convergent pour devenir similaires et échouent à répondre aux demandes variées des électeurs (Pelizzo, 2008 : 474-477). Autrement dit, la cartellisation n'est pas uniquement observée au niveau des structures. L'offre politique diminue, nuisant à la compétitivité puisque les partis convergeraient aussi au niveau des idées. En réalité, ces partis font de plus en plus partie de l'État, les encourageant ou les forçant à coopérer entre eux (Katz et Mair, 2009 : 756). La reconnaissance mutuelle de leurs intérêts partagés, jumelée au fait qu'ils dépendent des mêmes ressources, leur permet de conclure qu'un cartel est favorable et que la collusion est souhaitable (Katz et Mair, 2009 : 757).

Ce phénomène aurait pour effet de revigorer les partis qui sont historiquement plus riches et plus puissants, mais de diminuer la confiance des citoyens (Ignazi, 2014 : 160). De plus, le parti de cartel se situe dans un contexte de modération des clivages de classe, où l'homogénéité croissante des citoyens associée à la montée de la société de masse et de l'État-providence réduisent la valeur de l'appel à la solidarité sociale ou culturelle (Katz et Mair, 2009). Par conséquent, est présente une vision accrue dans laquelle la démocratie électorale est perçue comme un moyen pour les gouvernants de contrôler les gouvernés, plutôt que l'inverse (Katz et Mair, 1995 : 19). Dans cette lignée, puisque les programmes des partis politiques deviennent de plus en plus similaires et que les campagnes sont davantage orientées vers des objectifs convenus plutôt que des litiges, il y a une réduction du degré auquel les résultats électoraux peuvent déterminer les actions du gouvernement (Katz et Mair, 1995 : 19).

## Une réponse au déclin du membership et professionnalisation accrue des partis ?

De même, en raison du déclin du niveau de participation, ils doivent se tourner ailleurs pour leurs ressources, d'où l'accroissement des subventions étatiques (Katz et Mair, 1995 : 15). La théorie du cartel s'appuie donc aussi sur un déclin du *membership* partisan. Comme un cercle vicieux, l'établissement du financement public éloignerait également les partis de leurs électeurs puisque ceux-ci ne dépendent plus des frais de *membership* ou des dons. Ce faisant, les partis de cartel seraient maintenant perçus comme étant poussés par le calcul des élites et construits sur la distribution de bénéfices sélectifs plutôt que des croyances idéologiques (Bolloyer, 2009 : 560).

Selon Muller et Strom (1999) et Pinto-Duschinsky (2002), le financement étatique aurait une influence directe sur le niveau de centralisation d'un parti. En effet, moins la direction d'un parti est redevable aux membres ou à ses sympathisants pour obtenir du financement, moins la pression institutionnelle sera forte pour que celui-ci lui rende des comptes. En clair, un niveau élevé de financement étatique contribue à cette centralisation du pouvoir au profit du chef. Le financement public augmenterait la centralisation de l'organisation des partis et diminuerait le niveau de démocratie interne, contribuant au déclin du *membership* des partis (Casal Bértoa *et. al.*, 2014b : 359).

Il est vrai que les partis ont effectivement de plus en plus de difficulté à recruter des membres (Pattie *et. al.*, 2003 : 616). Tel que signalé par Faucher (2015), le *membership* partisan a chuté de manière significative en Europe depuis les trente dernières années, atteignant seulement 5 % dans les démocraties autant nouvelles

que bien établies (Van Biezen et Poguntke, 2014 : 206). Le même phénomène s'observe au Canada (Turcotte, 2013 : Web). À titre d'exemple, au Royaume-Uni en 2016, seulement 1.6 % de l'électorat est membre d'un des trois principaux partis (House of Commons, 2017 : 5). Le désintérêt envers les activités politiques se traduit aussi par un écart grandissant entre les besoins des citoyens et l'offre présentée par les structures partisanes (Hudon, *et. al.*, 2008 : 166).

Plusieurs impacts peuvent découler de ce déclin. Seyd et Whiteley (2004 : 360) signalent la possibilité pour les partis de perdre leur base électorale. La présence de loyaux partisans s'avère pourtant essentielle à leur survie et leur légitimité politique. Un autre effet important : la promotion d'une politique d'intérêts spécifiques au détriment d'un gouvernement partisan responsable (2004 : 363). Les décisions se retrouvent alors prises de façon accrue par le haut et représentant davantage les intérêts de l'État que ceux des électeurs (Van Biezen et Poguntke, 2014). Les démocraties européennes occidentales souffriraient d'une perte de confiance envers les formes conventionnelles de politique (Van Biezen et Poguntke, 2014 : 206).

La théorie du cartel suppose également que la politique devienne de plus en plus une profession (Katz et Mair, 1995 : 19). Cela a pour effet d'entraîner un désir d'autonomie, un besoin de ressources financières fiables et sûres. Pour ces politiciens possédant une expertise technique, les risques personnels d'échec électoral sont grands. Il s'agit d'un autre facteur qui encourage la formation de cartels (Katz, 2001 : 286). Les leaders de cartels peuvent avoir recours à une stratégie visant à amenuiser le pouvoir du parti sur le terrain par la marginalisation, en centralisant le contrôle (Katz, 2001 : 290). Un des moyens pour ces derniers est de démocratiser la sélection des candidats dans la forme, mais de centraliser le contrôle en pratique. Un *selectorate* inclusif, mais désorganisé donne ainsi l'apparence d'une démocratie, toutefois sans sa substance (Katz, 2001 : 277). En effet, ce procédé peut tenter de diluer l'influence des militants en élargissant ce *selectorate* afin d'inclure les partisans et les électeurs ordinaires (Katz, 2001 : 290).

En somme, le concept de « parti de cartel » fut originalement proposé comme moyen d'attirer l'attention sur les caractéristiques de collusion interpartisane, de coopération, de compétition, et de façon de mettre l'accent sur l'influence de l'État sur le développement des partis (Katz et Mair, 2009 : 755). La professionnalisation est plus que présente, notamment par le biais du *leadership*, où les chefs partagent plusieurs éléments communs notamment en ce qui a trait à l'éducation, les qualifications et restrictions d'entrée de nouveaux membres et un chemin hiérarchique reconnu pour les promotions en cours de carrière (Katz, 2001 : 288). De façon plus générale, la théorie de cartel met l'accent sur certains indicateurs tels la proximité entre l'État et la société, le financement étatique, la réglementation des opérations internes des partis, le temps d'antenne garanti et l'accès aux positions gouvernementales (Enyedi, 2014 : 197).

## Des nuances et des critiques

La théorie de Katz et Mair, et celle des partis de cartel en général, fait toutefois l'objet de certaines critiques. Tel qu'évoqué dans leur article de 1996, certaines d'entre elles proviennent principalement de Koole. Ce dernier s'interroge sur la définition même d'un parti de cartel, et sur la relation entre l'État, la société et les partis. Les frontières étant selon lui trop vagues (devenue floue au XX<sup>e</sup> siècle à cause de l'intervention étatique accrue), il demande notamment à ce que soit clarifié la notion de société civile (Katz et Mair, 1996). De plus, s'agissant d'une simple évolution parmi les systèmes partisanes, Koole considère que le concept de cartel n'apporte en soi rien de nouveau. Il importe d'ailleurs de préciser que pour Katz, le parti de cartel n'est pas une fin statique en soi (2001 : 282), et que celui-ci doit rester fondamentalement un idéal type (Katz et Mair, 2009 : 759).

Sur le plan empirique, Koole suggère également que les auteurs n'ont pas réussi à prouver que de tels partis empêchent réellement l'accès à d'autres d'entrer dans la joute politique (Katz et Mair, 1996 : 529). Il réfère par exemple à la montée de partis régionalistes ou nationalistes en dépit de la théorie de cartel (Koole, 1996 : 516). De plus, les partis de cartel feraient face à deux dangers : le retrait de certains joueurs qui n'y trouvent pas leurs intérêts et la menace de nouveaux joueurs étant plus susceptibles de faire des demandes collant moins à l'esprit du cartel (Katz et Mair, 2009 : 759). Les partis continueraient de posséder le quasi-monopole du recrutement du personnel politique et serviraient encore de dispositifs structurant l'opinion publique en évoquant (ou non) la sympathie (Koole, 1996 : 514).

À l'instar de Koole, Scarrow (2006 : 635) pense qu'il n'y aurait que peu de preuves empiriques selon lesquelles les subventions étatiques empêcheraient bel et bien l'apparition de nouveaux partis. Au contraire, il y aurait plutôt des signes qu'elles pourraient encourager la fragmentation des partis. Pour l'auteure, les subventions ne changent pas nécessairement l'équilibre des ressources entre les partis, puisque les plus gros partis reçoivent de toute façon déjà la majeure part des subventions et des autres fonds (2006 : 635). Avec ou sans les subventions, il est reconnu que les plus petits joueurs ont toujours eu de la difficulté à se tailler une place face aux autres partis. Il n'y aurait donc pas de preuve que les subventions étatiques empêcheraient les nouveaux joueurs d'accéder à du soutien populaire (2006 : 635-636).

En encourageant les partis à se former et les petits partis à chercher le pouvoir au fil du temps, le financement contribuerait plutôt à augmenter le nombre de partis dans le système, diminuant ce degré de prévisibilité (CasalBértoa et Spirova, 2013 : 2). Ainsi, lorsqu'administré et distribué de façon appropriée, le financement étatique peut constituer un bon moyen de varier l'accès aux fonds pour les acteurs politiques, en plus d'augmenter la transparence et donner des incitatifs spécifiques aux partis, notamment celui d'investir dans les candidatures féminines (Falguera, *et. al.*, 2014). Il peut également faire en sorte que certains partis autrefois moins bien nantis soient en meilleure posture (Roemer, 2006 : 29).

Le financement étatique peut également encourager l'émergence de candidats qui manquent de ressources financières, ce qui rendrait les élections plus compétitives (Mayer, *et. al.*, 2006 : 246). L'influence des contributions privées sur les candidats et les détenteurs de charge publique se voit ainsi amoindrie, permettant de recentrer l'attention vers les préoccupations du grand public (Mayer, *et. al.*, 2006 : 246). D'un point de vue non négligeable, le financement public permet aussi de contrôler le coût des campagnes électorales et de prévenir une escalade trop importante des dépenses en ce sens (Mayer, *et. al.*, 2006 : 246).

Pour sa part, Loxbo (2011 : 549) soutient que les leaders exercent considérablement moins de contrôle, alors que les militants ont plus d'influence dans les années 1990 que durant la période de mobilisation des partis de masse des années 1950. Ce constat jetterait donc des doutes sur l'hypothèse de l'influence du déclin du membership et la périodisation mentionnée précédemment. Selon cet auteur, il s'agirait davantage d'une conséquence de nouvelles conditions économiques externes, au-delà du contrôle des leaders partisans (correspondant à la thèse de cartel), qui doivent faire face à de plus grandes difficultés que leurs prédécesseurs (2011 : 550). De même, une plus grande identification des partis à l'État ne résulterait pas nécessairement d'une plus grande distance vis-à-vis la société civile (Katz et Mair, 1996 : 509). D'ailleurs, certains partis politiques chercheraient à introduire des changements internes pouvant renforcer leurs liens avec la société civile. Ils auraient comme objectif d'améliorer leur réputation et de restaurer leur légitimité, notamment par le biais d'une plus grande ouverture, de réactivité et de responsabilité (Ignazi, 2014 : 164). Pour d'autres, le financement étatique favorise plutôt le pouvoir de l'électeur puisque celui-ci, par son vote, contribue à déterminer le financement d'un parti. Contrairement à la théorie des partis de cartel, les partis politiques se doivent d'être sensibles aux préférences des électeurs. Plus dépendants du financement étatique, ils ne peuvent plus dépendre des incitatifs matériels et sélectifs qui reposaient davantage sur les militants à l'époque des partis de masse. Selon cette perspective, on doit également tenir compte des capacités d'action collective et de la

sophistication croissante des minorités au sein de l'électorat. Celles-ci pouvant récompenser ou punir les partis par l'entremise du vote stratégique et d'un militantisme partisan faiblissant, cela donne *de facto* plus de poids à ceux qui y participent, et par la mobilisation collective retrouvée dans les groupes d'intérêts et les mouvements sociaux (Kitschelt, 2000 : 175).

En somme, le financement étatique a également certains défenseurs. Casal Bértoa et Spirova (2013 : 2-3) résument d'ailleurs que certains auteurs associent la présence d'un régime libéral de financement des partis – c'est-à-dire là où il y a présence de seuils pour l'octroi de subventions étatiques – a des chances accrues d'influencer de façon négative la stabilité du système et une diminution du degré de prévisibilité et de stabilité de la structure de compétition partisane. En effet, le type de financement disponible influencerait la chance que les partis soient capables d'être au pouvoir à long terme et d'être prêts à persister dans le système bien que leurs buts ne soient pas accomplis immédiatement après leur formation. (CasalBértoa et Spirova, 2013 : 2-3). Le financement public peut ainsi être bénéfique, puisque des ressources plus importantes ont parfois permis aux partis de développer des organisations complexes, de recruter des candidats en plus grand nombre et de meilleure qualité, de renforcer les liens avec l'électorat et de mobiliser les électeurs (Gherghina et Chiru, 2013 : 109). Pelletier (2014 : 1) suggère même un système de financement de type *voucher* où chaque électeur se voit attribuer un montant forfaitaire qu'il attribue à l'acteur politique de son choix. Cet auteur considère que ce système permettrait de réduire la corruption, tout en respectant les préférences politiques des électeurs.

## Application de la théorie de cartel à des cas particuliers

Plusieurs chercheurs ont tenté d'appliquer la théorie de cartel à un cas d'étude particulier. Bon nombre d'articles indiqueraient même une tendance à la cartellisation. Celle-ci fut observée dans de nombreux pays européens. Avant de présenter des études canadiennes, il convient d'identifier certaines d'entre elles.

Par exemple, l'Allemagne fournirait un cadre propice au développement des partis de cartel, étant donné le financement public des partis qui y est bien implanté et qu'il y existe un niveau élevé de coopération interpartis (Dettebeck, 2008). Pour l'Italie, une forte impression de collusion entre les partis et le caractère oligopolistique ou de cartel du système partisan font en sorte que la production de législation ne varierait pas en réponse aux changements des demandes politiques, mais refléterait les accords inter-coalitions (Pelizzo, 2008). Ceci serait renforcé par un petit nombre de membres et de militants. Dès lors, les partis ne sont plus exclusivement financés par les coûts du *membership* et les dons des membres, mais devenus dépendants des contributions de l'État et de la bureaucratie et des cadres (Pelizzo, 2008 : 475). Cette même tendance est observée par Van Biezen (2000 : 329) en Espagne et au Portugal, où les règles et pratiques de financement démontrent qu'une grande partie de l'argent public est assigné par le bureau central du parti. Les subventions étatiques y sont définies en termes de succès électoral ou de force parlementaire, les partis gelant ainsi le *statu quo* du système partisan en rendant difficile la création de nouveaux partis (Van Biezen, 2000 : 337). Enfin, au Royaume-Uni, le régime de financement pourrait plutôt favoriser le dynamisme de la vie politique au niveau local, en réponse à la dévitalisation militante au niveau national et à la perte de confiance envers les partis traditionnels. Cela pourrait aussi conduire à la montée de positions extrêmes, que ce soit auprès de l'opinion publique ou de la création de nouvelles options politiques (Bottom, 2007, 12).

La théorie des partis de cartel s'applique-t-elle au cas fédéral canadien ? La réponse est équivoque. Des auteurs comme Heather MacIvor et Lisa Young se sont intéressés à cette problématique. Pour la première, certains faits démontrent un potentiel de cartel au Canada. Par exemple, les trois partis représentés à la Chambre des Communes avant 1993 se seraient entendus pour exclure toute nouvelle formation (*Collusion in the House of Commons*). Ils auraient également utilisé des deniers publics à des fins particulières (*Collusion over Election Laws*). L'élection de 1993 a plutôt révélé l'ampleur du mécontentement populaire (*1993 election result was a backlash against the cartel parties*). Cela conduisit, selon les auteurs, à l'adoption par les partis

canadiens à de nouvelles méthodes de sélection de leurs chefs pour les rendre plus autonomes, notamment envers leur caucus (*The Move to Universal Membership Voting*) (MacIvor, 1996 : 319). Ces épisodes auraient contribué à alimenter le cynisme de la population et l'hostilité envers les partis (Young, 1998 : 343).

La réforme de la Loi électorale fédérale en 2003 est également venue modifier la façon par laquelle les fonds publics étaient alloués aux partis en créant des avantages financiers pour certains partis et des désavantages pour d'autres. Les entreprises et les syndicats ayant été remplacés par des donateurs individuels, les joueurs ont aussi changé (Young et Jansen, 2011 : 16). Dans le modèle du cartel, les partis ne sont pas égaux et certains voient leurs intérêts mieux représentés. Or, certains éléments de la loi électorale canadienne de 2003 favorisent effectivement les partis les plus riches (Young, 1998 : 349). Tel qu'évoqué dans la théorie de cartel, les partis se tournent alors davantage vers le financement étatique (Jansen, *et. al*, 2012 : 2-3). De plus, des incitatifs de crédits d'impôt pour les petits dons visent à encourager ces derniers au détriment des gros dons (Jansen, *et. al*, 2012 : 2-3). Les partis canadiens, selon MacIvor (1996 : 332), se seraient retournés vers la dépendance envers l'État après avoir agi comme courtier entre la société civile et l'État. Conformément au modèle de cartel, la réforme de 2003 avait effectivement pour effet d'étendre la réglementation étatique dans le fonctionnement des partis et de renforcer le rôle des partis politiques en tant que services publics (Sayers et Young, 2004 : 4-5). En revanche, comme nous le verrons plus en profondeur dans une section suivante, notons que la réforme adoptée en 2012 a graduellement mis fin aux allocations publiques annuelles.

Pour d'autres, selon plusieurs critères, le modèle de cartel ne serait pas applicable au niveau fédéral canadien. Il importe donc de considérer des caractéristiques spécifiques au Canada (MacIvor, 1996). La théorie prévoit que l'existence d'un cartel freine la compétition. Or, on note que les partis canadiens sont plutôt compétitifs au lieu d'être collusoires. (MacIvor, 1996 : 323 ; Young, 1998 : 355). De même, la présence de groupes d'intérêts et de nouveaux partis déjoue l'argument voulant qu'il n'y a pas de challenge externe, notamment par l'accès aux cours judiciaires (Young, 1998 : 350-351). De plus, les liens entre les partis et la société civile sont demeurés assez intacts et peu de faits indiquent qu'il y ait eu une diminution de la compétition entre les partis ou encore une croissance de l'interpénétration de l'État et de la société civile. En conséquence, si les partis fédéraux sont en collusion pour se procurer du financement et nuire à l'entrée de nouveaux joueurs, ils ne se sont pas transformés en partis de cartel tels que décrits par Katz et Mair (Young, 1998 : 358).

\* \* \*

À la lumière de ces études de cas, que doit-on conclure de la théorie de cartel ? Ceux-ci permettent de comprendre et de raffiner la théorie originale. Dans cette veine, Detterbeck a discuté dans un article paru en 2005 de la validité de la thèse des partis de cartel en Europe en revoyant trois dimensions analytiques de Katz et Mair, soient

- 1) La dimension *organisationnelle* veut que les titulaires d'une charge publique dominent les organes exécutifs des partis et les procédures décisionnelles internes, les militants n'ayant qu'une influence limitée et les campagnes lors d'élections étant organisées par des experts professionnels ;
- 2) La dimension *fonctionnelle*, quant à elle, évoque que les partis auraient perdu leur capacité et leur volonté à remplir leurs fonctions de représentation, devenant plus impliqués dans les fonctions exécutives gouvernementales, mettant l'accent sur les ressources étatiques (2005 : 183).
- 3) La dimension *compétitive* implique que le besoin de sécuriser le flot de ressources étatiques a changé la relation des opposants politiques entre eux, réalisant qu'ils ont des intérêts communs.

Notons que dans plusieurs pays européens, l'État a une importance significative dans le financement des partis (Van Biezen et Kopecky, 2014). Il existe cependant des différences importantes entre les vieilles démocraties et celles établies plus récemment lors de la troisième vague de démocratisation. Dans le cas des démocraties récentes, le processus de cartellisation, l'ampleur de la pénétration de l'État et le rôle des partis opèrent différemment. En accord avec la théorie de Katz et Mair, les subventions étatiques y auraient pour effet de consolider le *statu quo* en pénalisant les plus petits partis et en rendant plus difficile l'entrée de nouveaux joueurs (Van Biezen et Kopecky, 2014 : 170-171).

Les pays européens ont globalement mis en place une plus grande codification légale des partis, ce qui leur a conféré plus de privilèges au sein de l'appareil d'État. Paradoxalement, cette augmentation de la nature et de l'intensité de la régulation des partis peut aussi vouloir dire qu'ils doivent faire face à plus de restrictions (Van Biezen et Kopecky, 2014 : 180). Par exemple, certaines réformes institutionnelles, comme au Royaume-Uni, visaient le transfert du pouvoir de patronage des partis et leurs ministères vers des acteurs bureaucratiques non politiques, affaiblissant potentiellement leur position privilégiée. Ce ne serait pas tant les liens entre les partis et l'État qui serait le plus susceptible d'avoir un effet négatif sur la légitimité démocratique, mais le fait que cette relation renforce la position privilégiée du parti établi (Van Biezen et Kopecky, 2014 : 180).

## 2. Les partis politiques : des organisations publiques ou privées ?

En Occident, il y a à peine cinquante ans, les partis politiques étaient considérés comme des associations purement privées. Leurs opérations internes étaient d'ailleurs régulées de la même façon que d'autres organisations privées à but non lucratif (Scarrow, 2011 : 2). Dans les décennies suivantes, plusieurs juridictions ont commencé à intervenir plus activement dans le financement des partis en introduisant des subventions publiques ou en plaçant des contraintes sur les dons et les dépenses de ces organisations (Scarrow, 2011 : 1). Aujourd'hui, la quasi majorité des pays de l'OCDE procurent, à différents niveaux, certaines formes de financement public (OCDE, 2014 : 24). Évidemment, les critères, calculs et conditions varient d'un pays à l'autre.

Dans certains pays, avec l'apport de plus en plus important de revenus étatiques au sein de certaines juridictions, une question se pose maintenant avec encore plus d'acuité : les partis politiques sont-ils en voie de devenir des organisations véritablement publiques ? Cette transformation n'est pas banale. Tel que le stipule la théorie de la cartellisation des partis, cela a bien sûr des implications sur leurs liens traditionnels avec la société civile, leur fonction de représentation et d'agrégation des intérêts. Cela a également des conséquences quant à leurs obligations de reddition de comptes et de transparence face à la gestion de fonds publics.

Dans les pages qui suivent, nous ferons état des éléments structurants pour la vie des partis qui découlent du caractère de plus en plus public des partis. Il s'agit des règles de transparence, de l'encadrement des dons et des contributions et des effets associés au financement étatique. Il importe avant tout de revenir sur la littérature plus générale portant sur les origines de la réglementation électorale.

### Origines et types de réglementation

La réglementation entourant le financement des partis varie tant sur la forme que sur le fond d'un pays à l'autre. Rappelons que la réglementation du financement des partis s'est véritablement amorcée dans les années 1960. Selon Sousa, cette réglementation a pour objectif de combler l'absence de standards éthiques collectifs parmi les partis politiques et de prévenir des situations négatives qui pourraient discréditer leur rôle et leur légitimité (Petak et Mataković, 2015 : 102). En d'autres termes, l'encadrement des partis leur permet d'évoluer dans un système qui repose sur des règles communes qui vise à assurer l'exercice d'un débat démocratique ouvert et l'honnêteté des acteurs politiques.

Un certain consensus existe à l'effet que les campagnes ouvertes et justes requièrent que les partis aient l'opportunité de promouvoir leurs politiques, que l'électorat puisse être pleinement informé de l'offre politique et des candidats. Certains principes sont aussi communément admis. Par exemple, les élections doivent apporter un choix non restreint de partis et de candidats, sans répression des partis d'opposition et sans biais quant à la distribution des ressources de campagnes ou de l'accès aux médias (Gauja, 2016 : 7). Le niveau de l'intervention de l'État est cependant contesté (Gauja, 2016 : 12). Tel que le souligne Gauja (2016), il n'y a à ce jour pratiquement aucun instrument international émettant des obligations directes sur les États quant à la réglementation des partis politiques. En effet, les documents internationaux parlant de partis politiques s'orientent davantage autour de cinq aspects du processus électoral, soient 1) la liberté d'association politique, 2) la compétition électorale, 3) le financement public et les subventions étatiques et 4) le financement politique.

Même si le concept d'encadrement électoral peut apparaître simple à définir, il n'existe pas de consensus parmi les chercheurs (Petak et Mataković, 2015 : 99-100). Au sens large, l'encadrement peut être traditionnellement vue comme des « règles visant le contrôle de la façon dont les entreprises privées et publiques

conduisent leurs opérations » (Petak et Mataković, 2015 : 99-100). Pour un parti, la capacité de démontrer un niveau suffisant de soutien populaire pour être reconnu comme acteur électoral qualifié ou officiel constitue généralement un principe phare de la réglementation. Cela peut se traduire de plusieurs façons, notamment par la performance électorale précédente, un minimum de membres ou candidats, un minimum d'efforts de levée de fonds ou un seuil minimal de soutien des électeurs (Gauja, 2011 : 8).

Les motivations conduisant à l'implantation effective d'une réglementation, ainsi que la portée de son application, sont aussi susceptibles de varier. Il peut s'agir de la prévention d'abus, du renforcement d'une compétition politique juste, du renforcement des partis en tant qu'acteurs démocratiques ou encore l'*empowerment* des électeurs (Petak et Matakovic, 2015 : 103). Ceci dit, la réglementation est souvent louangée pour sa capacité d'égaliser les chances entre partis, de favoriser la transparence chez les partis et à limiter l'influence des donateurs sur le processus politique décisionnel (Casal Bértoa, *et. al.*, 2014b : 355).

La réglementation et le développement du financement étatique sont d'ailleurs vus comme une façon de restaurer la confiance envers les partis afin de rétablir leur légitimité au sein du système politique (2014b : 356). En effet, de grands donateurs sont perçus comme une menace à l'égalité du vote, qui est un principe central à la légitimité des démocraties représentatives modernes (Scarrow, 2011 : 3). Il s'agit alors de créer un « terrain de jeu plus égal » en ciblant les inégalités systématiques parmi les partis politiques qui sont les récipiendaires des dons ; en raison de leurs différentes positions face aux politiques, les partis n'auront pas tendance de façon égale à bénéficier de la générosité des riches donateurs (Scarrow, 2011 : 3).

À l'inverse, un financement non réglementé nuirait à l'égalité des chances et à la participation électorale (Fisher et Eisenstadt, 2004 : 622). Un régime de financement non réglementé favoriserait également les partis en faveur du statu quo en termes de distribution des ressources dans la société (Scarrow, 2011 : 3). Toutefois, comme le mentionnent Casal Bértoa, *et. al.*, peu d'études se consacrent à l'étude de l'efficacité d'une telle réglementation (2014b : 355).

D'ailleurs, dans les pays où la démocratie est incomplète ou émergente, le premier objectif associé à la mise en place de règles électorales vise généralement à prévenir ou à empêcher que certains se retrouvent en position privilégiée. Autrement dit, lorsque la démocratie est jeune ou sur le point de s'établir, l'encadrement peut viser à empêcher un parti spécifique de gagner une position trop dominante, tandis que dans les démocraties établies, ces lois vont surtout concerner l'enregistrement, le financement et la démocratie intra-partisane (Karvonen, 2007).

Les mécanismes relatifs à la réglementation peuvent revêtir plusieurs formes. Fisher et Eisenstadt notent la divulgation visant la reddition de compte publique, l'emploi d'un système d'impôt afin d'élargir les bases des fonds de partis, les subventions étatiques des dépenses politiques, des limites de dépenses des candidats et des partis, etc. (Fisher et Eisenstadt, 2004 : 622-623).

Scarrow évoque aussi la présence de plusieurs types de réglementation, soit :

- Les réglementations dites *supply side*, visant à modérer l'impact des inégalités financières en restreignant l'octroi de fonds politiques ;
- Les réglementations *demand side* quant à elles viseraient à modérer les demandes de fonds des partis en limitant directement ou indirectement les dépenses des partis et plafonnant les montants pouvant être dépensés lors des campagnes ou limitant ce que les partis peuvent « acheter » ;
- Les *transparency regulation*, visant à limiter l'influence de l'argent en publicisant les liens entre les partis et leurs donateurs, donnant l'opportunité aux électeurs de punir les partis, publier les informations et les montants donnés et émettre des rapports sur leurs dépenses et sources de revenus (Scarrow, 2011 : 4-5).

Face aux problèmes perçus associés à l'inégalité des ressources, la réglementation du financement politique s'articule généralement sur des principes bien établis. Il s'agit 1) la restriction de l'offre des dons politiques, 2) la limitation de la demande pour des fonds de campagne ou 3) la garantie que les électeurs puissent évaluer les liens financiers avec leurs politiciens (Scarrow, 2011 : 3).

L'encadrement des partis touche aussi plusieurs sphères, telles que les activités des partis politiques, le financement des organisations partisans et les enjeux liés à l'idéologie des partis (Petak et Matakovic, 2015 : 101). De nombreux instruments concernant la réglementation des partis méritent d'être soulignés (Petak et Matakovic, 2015 : 105-107). On note ainsi :

- La divulgation obligatoire des informations concernant le financement du parti, autant au niveau des revenus que des dépenses ;
- Un cadre institutionnel pour la prévention des activités de corruption, notamment l'achat de votes et l'extorsion, surtout lorsqu'il est question de grands donateurs comme les compagnies publiques sur lesquelles le gouvernement a une forte influence ;
- Certains types de limitation de revenus et de dépenses, comme la définition de limites des donations privées individuelles ;
- La possibilité de publicité télévisuelle, présente de façon très répandue dans de nombreux pays, devenant un des instruments de réglementation les plus importants ;
- Un corps étatique chargé de contrôler les partis, les élections et le financement électoral ou bien par le biais d'audits nationales ;
- Le financement public des partis politiques et des élections en tant que pilier d'un financement transparent où l'argent public devient un standard démocratique.

Tel que l'évoque Kölln (2016 : 72), l'adoption croissante de réglementation des partis comme moyen de sécuriser leur légitimité soulève évidemment certains paradoxes. Au premier chef, soulignons le fait que ceux qui établissent les règles sont eux-mêmes des représentants des partis (Rashkova et Van Biezen, 2014 : 265). L'argent disponible a une valeur réelle et un impact sur la compétition électorale et peut menacer la démocratie s'il n'est pas adéquatement réglementé (Petak et Mataković, 2015 : 98).

De plus, il est intéressant de constater l'influence du contexte social sur la régulation du financement des partis. Ainsi, les pratiques peuvent dépendre de la taille du pays ou de la distribution des ressources au sein de ce dernier. Tant le contexte politique, l'âge du système démocratique ou le niveau de corruption perçue ou réelle peuvent façonner l'approche régulatrice qui sera mise en place (Scarrow, 2011 : 9).

## L'importance de la transparence

L'objet même des dispositions en matière de transparence vise l'assainissement des finances des partis. Cela repose sur le contrôle de leurs ressources par le biais de la diffusion de l'origine des fonds et la définition effective des sources autorisées (Tolini, 2007 : 448-454). De façon générale, un financement ouvert et transparent des partis et des candidats est jugé crucial dans la lutte contre la corruption et le maintien de la confiance des citoyens (Falguera, *et. al.*, 2014 : 2).

En effet, la transparence aide à niveler le terrain de jeu en exposant et en limitant l'influence indue. Elle offre également une certaine protection contre l'infiltration de l'argent illicite en politique, tout en encourageant les acteurs à adhérer aux règles (Falguera, *et. al.*, 2014 : 2). Les avantages de la transparence sont assez explicites. Puisque le public et les médias savent qui finance les différents partis, les suspicions s'adoucissent,

la possibilité d'influence secrète sur les ministres est diminuée et le niveau général de confiance du public devrait augmenter (Hansard Society, 2006 : 4). L'exigence de divulgation publique des dons pourrait par exemple limiter la manipulation des processus d'appel d'offres.

La divulgation constitue normalement un rempart afin de maintenir la confiance dans le processus démocratique. Certains notent cependant des effets pervers. Ainsi, les informations divulguées peuvent ne pas plaire à d'éventuels donateurs ou finir par éroder la confiance du public (Fisher et Eisenstadt, 2004 : 621). L'exemple sud-africain témoigne également d'une conséquence inattendue. La divulgation du financement peut nuire au principe d'égalité des chances entre les partis si les donateurs se distancient des petits partis d'opposition pour favoriser soit la neutralité, soit le parti majoritaire. En préservant l'anonymat des donateurs, la confidentialité augmenterait dans certains cas les perspectives de levée de fonds de plus petits partis d'opposition.

À elle seule, la transparence n'est donc pas une garantie d'intégrité. Des scandales financiers peuvent tout de même survenir alors que la transparence est pourtant très grande, comme ce fut le cas en Italie, en Espagne ou au Japon (Fisher et Eisenstadt, 2004 : 621). Conséquemment, des normes explicites visant à lutter contre la corruption sont de plus en plus avancées par les organisations internationales. Plusieurs d'entre-elles recommandent d'ailleurs des législations impliquant la transparence, la restriction des sources de financement, des limites de dépenses, une mise en œuvre indépendante ainsi que des sanctions significatives (Walecki, 2007 : 8).

## **Dons et contributions : encadrement sévère ou droit démocratique ?**

Le financement des partis politiques comprend, à différents degrés, des dons et des contributions d'individus ou d'organisations. En général, les modèles de participation politique traitent souvent les dons financiers de la même façon que toute autre forme d'activité politique (Fisher, 1999). Certains y voient plutôt l'antithèse de la participation conventionnelle. Fisher (1999) énonce d'ailleurs que les dons devraient être analysés différemment. Selon lui, puisque mesurés en termes financiers, il ne constituerait pas une forme de militantisme exigeant du temps ou de grands efforts.

Pour Pelletier (2014 : 2), les contributions politiques constituent une forme d'échange implicite ou explicite entre le donateur et le candidat. Elles diffèrent des pots-de-vin puisqu'elles ne peuvent être utilisées que pour obtenir un but spécifique : gagner plus de votes. Massicotte (2006 : 159) les définit d'ailleurs comme des sommes d'argent données à un parti, des services rendus et des biens fournis à des fins politiques. Quelques tendances relatives aux dons et aux contributions sont perceptibles, tel que l'idée généralement partagée, notamment au sein du Conseil de l'Europe, voulant que les dons aux partis doivent être enregistrés et les montants clairement identifiés. D'ailleurs, peu de pays permettent les dons anonymes (Doublet, 2012).

En ce qui concerne le Directeur général des élections du Québec (DGEQ), ce dernier définit une contribution comme « un don en argent, un service rendu ou un bien fourni gratuitement par un électeur à même ses propres biens » (DGEQ, 2017b : Web). Par ailleurs, les contributions comportent un caractère public, le DGEQ rendant accessibles le nom de l'électeur ainsi que sa ville et son code postal, de même que le montant total versé et le nom du parti ou candidat ciblé (DGEQ, 2017b : Web).

Selon Fisher (1999 : 20-21), un individu peut faire des dons pour obtenir des privilèges ou un bénéfice sélectif, ou encore favoriser certains candidats spécifiques. Ils deviendraient alors redevables. Cela stimuleraient aussi le développement d'un sentiment d'identification à un individu particulier à long terme. Pour ce même auteur, les principaux déterminants des contributions sont d'ordre économique. Par exemple, la croyance qu'un certain parti sera en mesure de stimuler l'économie ou de fournir un environnement propice à la création de la richesse, la volonté de préserver la société capitaliste et la satisfaction des intérêts pécuniaires des actionnaires

arrivent en tête de liste des préoccupations d'entreprises britanniques ayant contribué à un parti politique. Aussi, les gens plus actifs politiquement auront davantage tendance à donner. Dans ce cas, la contribution est plutôt la simple prolongation du militantisme qu'une quelconque position exprimant une préférence économique (Fisher, 1999 : 22).

Selon une autre perspective, le financement privé permet le soutien de la société en général et est souvent reconnu comme un droit fondamental. Néanmoins, s'il n'est pas adéquatement réglementé, il peut évidemment servir des intérêts privés. Cette réglementation prend souvent sous la forme de limites ou d'interdiction de ce type de contributions. Plusieurs pays de l'OCDE bannissent les dons anonymes, mais les cotisations des membres, de même que les prêts ou les commandites, peuvent parfois servir à contourner les règles en place (OCDE, 2014 : 14-15). Lorsqu'il est question du financement privé, la réglementation permet d'éviter l'influence induite des groupes les plus fortunés de la société, de limiter l'avantage des politiciens en poste et de démocratiser la collecte des contributions. Trois exemples de cette régulation peuvent être mentionnés : l'interdiction des contributions provenant de certains donateurs, l'imposition d'une limite aux contributions et la divulgation de l'identité des donateurs (Turgeon, 2012 : 28).

Plusieurs arguments en faveur d'une limitation des dons peuvent donc être décelés dans la littérature. Par exemple, selon l'*Electoral Commission* (2004 : 79), le fait de restreindre ce type de financement serait bénéfique à la croissance de la confiance du public. Cela encouragerait d'ailleurs les partis politiques à aller chercher des sources de financement beaucoup plus élargies. De plus, tel que Sokomani (2005 : 81) l'illustre avec le cas sud-africain, dans un environnement où le financement des partis et le financement privé en général est une affaire de *laissez-faire*, il y a un risque réel que les groupes d'intérêts et les individus nantis achètent de l'influence, ce qui contribue à éroder la confiance du public envers le système politique.

Parce qu'ils ne sont ni ouverts à l'examen du public, ni sujets à des restrictions législatives, les énormes dons privés peuvent venir avec des attaches. Par conséquent, le manque de transparence, d'ouverture et de mécanismes de contrôle procure un terrain fertile à la corruption. Sans contrôle, le financement des partis nuit entre autre à la démocratisation et au développement économique. Matthew Taylor (2005 : 621), un député britannique, propose de son côté de limiter les dons afin que ceux-ci soient assez bas pour ne pas permettre l'achat d'influence politique.

Certains arguments contre la limitation des dons sont également présents dans la littérature. Une opinion courante à ce sujet veut qu'en contexte démocratique, les gens doivent être libres de pouvoir donner à qui bon leur semble, que la réglementation ne pourrait ainsi interférer dans les libertés personnelles. (Electoral Commission, 2004 : 80). D'ailleurs, les dons peuvent être vues comme une façon alternative de participer et de militer et ainsi contourner les canaux traditionnels de la participation politique (Fisher, 1999 : 25). Dans ce même ordre d'idées, les dons politiques peuvent être vu comme un moyen pour le public de s'engager dans le processus démocratique afin de soutenir un parti, un candidat ou de contribuer à l'émergence de nouveaux partis. Ainsi, ce ne seraient pas les dons qui sont mauvais, mais seulement lorsqu'ils sont liés à la corruption et la façon dont ils sont gérés (Schott, *et. al.*, 2014 : 4).

Aux États-Unis, certains plaident même qu'en finançant notamment les enregistrements des électeurs dans les organisations partisans des États et les efforts de mobilisation, le *soft money* (contributions qui échappent à un encadrement) a eu des effets substantiels sur les résultats électoraux. Réduire ce type de financement risquerait d'affecter négativement la participation. En diminuant ce financement, les capacités affaiblies de levée de fonds pourraient réduire la compétition, rendre la joute politique moins représentative, et même rendre les électeurs moins capables à tenir leurs représentants responsables (Ansolabehere et Snyder, 2000). S'il est banni, les donateurs pourraient simplement rediriger leurs contributions dans d'autres comptes (de *hard money*, de candidats ou d'organisations locales ou d'État). L'interdiction du *soft money* pourrait d'ailleurs

affecter davantage les électeurs sur le plan local ou au niveau des États qu'au niveau national ; cela réduirait les trésoreries de parti dans plusieurs États et limiterait les activités de campagnes (la *soft money* finançant les activités pour faire sortir le vote, les publicités, les opérations quotidiennes, etc.). Des auteurs craignent d'ailleurs une diminution du nombre d'activités de terrain et de militantisme et le déclin de la participation électorale (Ansolabehere et Snyder, 2000 : 607-608).

## Les effets du financement étatique

Plusieurs facteurs poussent aujourd'hui les démocraties occidentales à offrir davantage de financement public aux partis ou à intervenir dans leur financement. La prévention de scandales de corruption, renforcement de la compétition politique, redonner du pouvoir aux électeurs et renforcer les partis comme acteurs démocratiques font partie des principales raisons invoquées (Petak et Mataković, 2015 : 99).

Avec la carotte des subventions étatiques directes et le bâton de la réglementation du financement politique, les quatre dernières décennies ont d'ailleurs connu une croissance de l'intervention étatique en matière de financement des partis politiques. Cette image de la carotte et du bâton illustre bien les différentes façons d'envisager la réglementation du financement politique. Selon cette image, un système qui repose d'abord sur des subventions étatiques correspondraient à une carotte sans bâton. On introduit alors des subventions publiques avant d'autres formes de réglementation de bas niveau (Scarrow, 2011 : 18). À l'opposé du spectre, un système reposant d'abord sur des sanctions représente le bâton. L'encadrement du financement politique précède l'introduction de subventions étatiques directes aux partis (Scarrow, 2011 : 18). Finalement, l'introduction simultanée serait à la fois une carotte et un bâton, puisque l'implantation du financement étatique s'accompagne également d'un resserrement des règles quant aux dons et aux dépenses (Scarrow, 2011 : 19). Les effets des changements de financement des partis ne sont donc pas uniformes. Chacun dépendrait de la nature précise des instruments utilisés, des seuils établis et qui sont identifiés comme récipiendaires du soutien étatique (Clift et Fisher, 2005).

## Des modèles diversifiés

Le type de financement étatique varie donc selon la façon dont laquelle l'argent est distribué aux partis politiques (Casal Bertoa et Spirova, 2013 : 7). Walecki (2006 : 3-4) reconnaît au moins huit variables afin d'évaluer les différents régimes de subventions publiques. Il s'agit premièrement des récipiendaires, à savoir quelle entité politique devrait recevoir les subventions. Il identifie ensuite les fournisseurs, soit l'entité qui procurera les subventions (ex. le ministère des Finances, les parlements, les commissions électorales, etc.). Troisièmement, il retient les critères d'éligibilité qui s'orientent autour des différentes possibilités quant aux critères permettant ou non l'octroi des subventions, énoncés clairement par la loi (Walecki, 2006 : 2-3). Dans un quatrième temps, nous retrouvons le niveau de financement (Walecki, 2006 : 3). Le cinquième critère s'illustre par le moment du paiement, pouvant être annuel, trimestriel, mensuel ou à la suite des élections, tandis que le sixième correspond aux restrictions de dépenses distinguant les pays régissant comment l'utilisation des dons doit être faites (Walecki, 2006 : 3). En septième vient le critère des obligations de déclaration et de surveillance, impliquant de déclarer ou non publiquement que les subventions furent utilisées de façon transparente et selon les lois (Walecki, 2006 : 3). Finalement, la dernière variable se caractérise par les sanctions ayant un impact sur les subventions, pouvant favoriser la conformité envers les réglementations officielles concernant le financement politique ou bien le retrait du financement public à ceux ne respectant pas les règles en place (Walecki, 2006 : 4).

Le plus restrictif des systèmes en est un qui limite les subventions étatiques aux partis qui possèdent des groupes parlementaires ou qui ont une quelconque présence parlementaire (Casal Bertoa et Spirova, 2013). Avec ce schéma, le seuil électoral revêt une grande importance en tant qu'objectif, faisant en sorte que les

partis concernés auront moins tendance à opter pour des stratégies électorales risquées (2013 : 7). Un financement public un peu moins restrictif correspond aux régulations basées sur la performance d'un parti donné aux élections précédentes mais qui ne sont pas limités aux partis possédant des sièges au sein de la législature (2013 : 7). Le financement public le moins restrictif utilise le nombre de candidats proposés à l'élection comme base de financement pour les campagnes électorales des partis (2013 : 8). Ce type est donc plus inclusif puisque l'accès aux fonds publics bénéficient à tous les compétiteurs plutôt que d'être limité aux seuls partis établis.

### **Des effets sur la compétitivité**

Pour Casal Bértoa et Spirova (2013), le type de financement étatique retenu a un impact majeur sur la décision des partis à se former, à se maintenir ou à changer (2013 : 6). Dans cette veine, un seuil élevé d'appui pour l'obtention de financement public peut par exemple encourager les fusions entre petits partis et la formation de coalitions électorales (Öhman, 2009 : 64). D'autre part, l'exclusion des petits partis politiques pourrait au contraire réduire le nombre d'avis exprimés dans le débat politique. Cela sert à préserver le *statu quo*. (2009 : 64). À titre d'exemple, la réglementation a grandement affecté le processus de formation des partis en Espagne, notamment en maintenant le *statu quo* par l'augmentation des coûts à l'entrée ou en établissant un nombre minimal de signatures, etc.

La distribution de ressources varie généralement en fonction des performances passées des partis. Théoriquement, cela aurait pu engendrer une certaine prolifération des partis (OCDE, 2014 : 9-10). Or, il fut démontré, notamment sur le continent européen, que ce type de financement peut également augmenter la convergence politique et les programmes. Par contre, si les partis politiques ont accès à d'autres moyens de financement de campagne de manière forfaitaire, l'effet sera plus modéré (Ortuno-Ortin et Schultz, 2005 : 781).

Le financement public limiterait aussi les propositions politiques excentrées. Lorsque les partis dépendent du nombre de votes obtenus pour leur financement, ils auront plus d'incitatifs à se modérer puisqu'une majorité de votes se trouve théoriquement au centre. La convergence des politiques dépendra alors de l'efficacité à laquelle les informations sont diffusées et donc la quantité de fonds disponible pour y parvenir (Ortuno-Ortin et Schultz, 2005 : 789). Par ailleurs, le financement étatique s'avère généralement favorable aux partis sortants puisque les allocations sont déterminées par les résultats aux dernières élections. Laissant ainsi partis d'opposition dépendants de donations en provenance du secteur privé. Le financement public placerait ainsi les partis d'opposition en double désavantage financier face aux partis sortants.

### **Une confiance accrue ?**

Un rapport de l'*Electoral Commission* paru en 2004 en Grande-Bretagne évoque que la plupart des citoyens se disaient peu informés sur la façon dont sont financés les partis britanniques, et quels sont leurs rôle et fonctions (2004 : 14,18). De même, force est de constater que le financement public des partis n'est généralement pas très populaire auprès des citoyens. En effet, un certain malaise s'installe chez les contribuables lorsqu'émerge l'idée de voir l'argent de leurs taxes employé pour soutenir des formations politiques qu'ils n'appuient pas. De plus, le financement des partis politiques peu se placer très loin sur l'échelle des priorités de plusieurs électeurs (Turgeon, 2012 : 12). Enfin, tout en plaidant pour un réel équilibre quant aux sources de financement, certains avancent qu'une dépendance envers ce type de financement et des ressources budgétaires étatiques n'est pas souhaitable (Petak et Matakovic, 2015 : 108).

### **Moins d'autonomie administrative**

Avec l'utilisation accrue de deniers publics, l'autonomie administrative des partis est également remise en cause. Puisque le financement public implique des deniers publics, différents mécanismes de contrôle sont

nécessaires. En plus d'une entité régulatrice neutre et indépendante (Payne, 1999), on note le besoin de standards éthiques, l'usage de canaux de communication afin de promouvoir l'intégrité, des mécanismes de plaintes citoyennes, la réglementation pour ceux voulant lancer l'alerte et des mécanismes de vérification des comptes et de réglementation. L'accès à l'information est aussi privilégié comme mécanisme de reddition de compte (OCDE, 2014 : 27-38). Dans cette veine, la consultation et la mise en disposition de l'information sont aussi privilégiées (OCDE, 2014 : 38).

### La vie interne

De plus, le financement politique et sa réglementation peuvent engendrer plusieurs conséquences associées à la vie interne des partis. Cela peut notamment provoquer une bureaucratisation grandissante, une hausse des coûts des campagnes, un changement dans la nature de la compétition électorale, un déclin des moyens financiers traditionnels des partis, etc. (Pujas et Rhodes, 1999 : 46).

Ainsi, les partis peuvent se voir être obligés de s'adapter en changeant leurs modes d'opérations, leurs activités (Casal Bértoa, *et. al.*, 2014a : 90-91). Pour certains, le pouvoir des leaders devrait même être balisé lorsque vient le temps d'allouer les fonds publics en favorisant le critère de l'égalité plutôt que celui du mérite dans la distribution des fonds publics auprès des différents candidats (Carlson, 2010 : 401). Ainsi, le critère de l'égalité pourrait réduire les conflits intra-partis, puisqu'ils n'ont plus à justifier pourquoi ils donnent plus à certains et moins à d'autres, et que les leaders rencontrent des difficultés quant à l'allocation des fonds si les informations fournies sont incomplètes (2010 : 403-404).

De plus, Fisher (2002 : 399) mentionne qu'il peut être préférable d'allouer des subventions étatiques sur la base du *membership*. Cela ferait en sorte qu'il ne serait pas sujet au système électoral et empêcherait que les partis abandonnent la participation populaire pour toucher des allocations puisqu'ils seraient incités à recruter et garder les membres. Ce type de financement pourrait ainsi favoriser le militantisme partisan.

\*\*\*

Depuis les années 60 en Occident, l'État a multiplié ses interventions pour encadrer l'action des partis politiques. Cette tendance a eu pour effet de multiplier les contraintes régissant les partis politiques. Cela se manifeste notamment par l'encadrement des dons et des contributions, par des règles entourant les dépenses, par des mécanismes de reddition de compte. Cela a également entraîné, dans plusieurs juridictions, une participation étatique accrue de l'État dans le financement des partis. Cette participation prend aujourd'hui différentes formes. Elle est parfois limitée ou très étendue. Dans de rares systèmes, le financement étatique constitue même la première source de financement des partis.

L'intervention de l'État dans le fonctionnement des partis n'est pas sans conséquences. Cela peut avoir des effets structurels réels sur les stratégies des partis, sur leur compétitivité, leur organisation et leur démocratie interne. À divers degrés selon les systèmes partisans, le niveau de leur encadrement et le poids du financement étatique contribue également à les transformer d'organisations privées à organisations publiques. Cela implique alors une mutation importante de notre conception des partis. À terme, cela pourrait se traduire par une diminution de leur autonomie. Ainsi, de plus en plus de règles de fonctionnement qui autrefois étaient adoptées uniquement par les membres sont plutôt intégrés aux lois électorales. De la même manière, alors la direction d'un parti était d'abord imputable envers ses membres pour leur gestion, celle-ci doit davantage rendre de comptes à l'ensemble des contribuables qui contribuent à leur financement. Il ne faut donc pas se surprendre de voir les journalistes et les médias s'intéresser davantage au fonctionnement d'une formation politique dont le financement repose en bonne partie sur des subventions étatiques.

### 3. Des défis législatifs bien réels

Pour plusieurs raisons, il n'est pas simple de légiférer en matière électorale. Des droits démocratiques sont bien sûr en cause. Des intérêts politiques le sont également. Ceux-ci sont d'ailleurs parfois divergents selon les objectifs des acteurs politiques évoluant au sein du système partisan. De même, des contraintes juridiques ou constitutionnelles peuvent être en jeu. Le législateur cherchera également à dégager certains consensus, puisque la légitimité du système électoral repose généralement sur l'acceptation des règles par les différents acteurs et sur la confiance des électeurs envers son intégrité.

Dans les prochaines pages, nous examinerons la littérature qui traite davantage des défis d'application des lois électorales. Nous traiterons d'abord des enjeux associés au contournement des règles et des différentes formes que peuvent prendre de tels stratagèmes. Nous aborderons ensuite les difficultés d'application rencontrés en matière de lois électorales. Nous identifierons ensuite certaines conditions de succès pour la mise en place de réformes.

#### Corruption et risque de contournement des règles

Des arguments tels que la lutte contre la corruption et la limitation de l'influence de l'argent sont souvent utilisés pour justifier l'intervention de l'État pour encadrer les partis politiques. S'ajoute ensuite l'objectif d'assurer des fonds nécessaires aux fonctions des partis et l'amélioration d'une vie démocratique plus équitable. Ainsi, un État qui assumerait notamment davantage certains frais assumés par les partis permettrait de réduire leur dépendance envers les grosses contributions (Ewing et Ghalleigh, 2007 : 71). Selon ces mêmes auteurs, la réduction de la capacité de dépenser en abaissant le plafond des dépenses permises permettrait cependant d'attendre encore plus efficacement cet objectif.

En matière de dons et de contributions, deux visions existent quant aux règles de divulgation, soit une préférence pour une plus grande transparence et davantage d'encadrement, et l'autre pour une plus grande autonomie dans la façon que sont acheminés les fonds aux partis (Wilson, 2004 : 15). La tension entre ces deux positions est exacerbée par certaines tendances, telles que le besoin croissant de ressources financières pour les partis politiques, la dépendance croissante envers les dons comme source de fonds, des cas documentés de corruption, le déclin des niveaux de confiance envers le processus politique et l'inquiétude face au déclin des niveaux de participation électorale (Wilson, 2004 : 1).

Or, il existe plusieurs formes communes de corruption. Il peut s'agir de contributions politiques qui contreviennent aux lois existantes, de l'utilisation par un titulaire de charge publique d'argent perçu illégalement lors d'une campagne ou autres activités partisans, de l'utilisation non autorisée de ressources étatiques à des fins partisans, de contributions provenant de sources non-identifiées, etc. Des pratiques associées aux pots-de-vin, au népotisme, au blanchiment d'argent et à la canalisation de ressources financières publiques peuvent aussi être signalées. De même, puisque ces fonds publics peuvent être considérés comme du financement politique, la ligne apparaît souvent difficile à tracer entre les coûts de campagne et les dépenses routinières (Pinto-Dushinsky, 2002 : 70-72). Lorsque les partis détournent des fonds publics ou contournent les règles en vigueur, ils échouent dans leurs fonctions principales de représentation et d'information des citoyens (Popescu, 2015 : 573-574).

La possibilité que les dons puissent corrompre le processus politique est renforcée par l'importance accrue des riches donateurs qui peuvent voir leurs contributions comme un moyen de sécuriser leur influence politique (2004 : 1). Nous avons recensé cinq principales façons par lesquelles les règles officielles peuvent être contournées.

**1) Le contournement des seuils de dons** – L'établissement de seuils de dons, tout comme divers outils de contrôle, peuvent à prime abord sembler très efficaces. Or, de telles mesures peuvent parfois engendrer des effets non-désirés, mais également des comportements problématiques permettant à certains acteurs de contourner les règles et les objectifs visés à l'origine par le législateur. Par exemple, un seuil de divulgation des dons trop élevé peut avoir des effets pervers en encourageant des dons plus petits afin d'éviter leur publication (Doublet, 2012 : 11). Il importe également de garder à l'esprit que les contributions politiques peuvent avoir un effet d'exclusion et de déception lorsque leur montant est plus haut que ce qu'un citoyen pourrait déboursier raisonnablement ou quand elles sont faites en échange d'un service de nature privée ou non idéologique (Pelletier, 2014 : 7-8). Pelletier suggère aussi que les contributions faites en échange d'un service de nature privée constituent de la corruption, de même que toute contribution plus grande que le montant qu'un citoyen pourrait raisonnablement apporter. Il questionne également les contributions des entreprises et des organisations.

Tel qu'illustré par Pelletier et Montigny (2012 : 54), différentes stratégies peuvent être développées pour contourner les seuils établis. Au Québec, seul l'électeur peut contribuer à un parti politique. Mais il existe des cas documentés où des dirigeants d'entreprise ont versé à un parti le montant maximal permis par la loi pour ensuite être remboursé d'une façon ou d'une autre par l'entreprise. Ce stratagème s'apparente à un stratagème de prête-nom. De la même manière, des individus ont été condamnés pour avoir financé un parti au-delà du seuil permis par l'entremise d'une autre personne. La Loi électorale québécoise veut que toute contribution soit versée par l'électeur à partir de ses propres biens (Pelletier et Montigny, 2012 : 54). À titre d'exemple, des parents plutôt fortunés pourraient effectuer des dons sous le montant maximal autorisé, mais aussi verser des dons supplémentaires par l'entremise de leurs enfants (Tolini, 2007 : 136).

**2) Le contournement des seuils de dépenses** – En vertu du principe d'équité, l'encadrement législatif prévoit généralement un plafonnement des dépenses électorales. Les partis peuvent aussi déguiser les dépenses qui dépassent les limites permises. Afin de respecter les plafonds établis, des mécanismes impliquant la diffusion et l'autorisation des dépenses est nécessaire. Les exigences de divulgation peuvent toutefois être difficiles à mettre en œuvre (Walecki, 2007). Concrètement, des partis ou des candidats peuvent tenter de ne pas déclarer l'ensemble des dépenses engagées ou des ressources déployées pour favoriser ou défavoriser l'élection d'un candidat. Cette problématique soulève également la question de l'intervention des tiers lors de campagnes électorales.

**3) L'electioneering** – Cette stratégie d'influence est utilisée par des groupes d'intérêt afin d'influencer le résultat électoral (Lachapelle et al., 1993 : 150). Pour ce faire, lorsque les lois le permettent, ces entités peuvent contribuer financièrement à un parti politique. Dans le cas contraire, certains groupes seront tentés d'intervenir indirectement en mobilisant des ressources tant humaines que financières afin d'influencer le résultat électoral. Tel qu'illustré par le cas américain depuis les années 1980, le recours à ce stratagème de *soft money* – financement au profit des partis est contestable mais légal aux États-Unis (Tolini, 2007 : 138) – permet de recevoir des versements quasi illimités et de contourner les plafonnements puisque les dons sont octroyés par l'intermédiaire d'une tierce personne. De ce fait, une entreprise, un syndicat ou une personne étrangère qui participe activement au financement des partis et des campagnes viole l'esprit des textes de loi. Depuis les années 1990, certaines modifications visant à restreindre l'utilisation de la *soft money* ont été adoptées. Par exemple, les comités partisans doivent, lors d'une élection fédérale, tenir des comptes spéciaux dans le but de retracer les dépenses et les recettes encourues et d'identifier les dons supérieurs à 200 \$. Or, afin de rendre difficile ce traçage, ces comités versent d'importantes sommes aux comités d'État qui font preuve de règles de transparence moins strictes (Tolini, 2007 : 136-139). Avant de subir un revers en Cour suprême, le *Bipartisan Campaign*

*Reform Act* de 2002 est venu limiter ce phénomène, mais cela n'a pas empêché les partis et les candidats de lever des sommes considérables lors des quelques mois précédant sa mise en application. Il s'agit donc d'un exemple montrant que les acteurs partisans tentent souvent de contourner l'esprit des lois par tous les moyens possibles. (Tolini, 2007 : 153-154).

**4) Prêts, transaction financières et immobilières** – Les transactions financières, telles que les prêts, peuvent être une façon de contourner les seuils de dons aux partis (Doublet, 2012 : 17). À cet égard, l'exemple du Royaume-Uni est éloquent, même si celui-ci entre dans la famille des juridictions à avoir exigé des partis politiques la divulgation détaillée des dons reçus. En réponse à des allégations visant le Parti conservateur durant les années 1990, cette exigence a été imposée par le *Political Parties, Elections and Referendums Act* de 2000 (Ewing et Ghalleigh, 2007 : 56). Ces nouvelles mesures de divulgation des dons n'ont toutefois pas empêché l'éclatement de scandales, comme celui de prêts consentis à des partis en échange de faveurs. Les prêts commerciaux n'étaient pas sujets aux exigences de transparence, ils n'avaient donc pas à être divulgués et ce, peu importe leur montant (2007 : 70). Certains de ces prêts avaient été faits par des gens qui ont subséquemment été recommandés par le Premier ministre pour un siège à la Chambre des Lords. Plusieurs de ces nominations furent bloquées par la suite (Ewing et Ghalleigh, 2007 : 71).

Au Canada, les prêts sont vus comme une source croissante de financement des campagnes. Cela s'explique par les différentes limites de contribution et l'interdiction de dons provenant des syndicats et des entreprises (Spano, 2008 : 4). Comme toutes créances impayées (*unpaid claims*), ils doivent toutefois être remboursés en entier, selon des échéanciers précis préétablis (Spano, 2008 : 4). Il est important de souligner que les prêts sont inclus dans les contributions aux partis, mais seulement à des fins de rapport. Ils ne sont pas sujets aux limites entourant les contributions contenues dans le *Federal Accountability Act* (Spano, 2008 : 5).

De nouveaux travaux pointent également un enjeu associé au milieu de l'immobilier. Kapur et Vaishnav (2012) identifient d'ailleurs plusieurs problématiques quant aux liens entretenus entre les milieux immobilier et politique. Notons d'abord que le milieu immobilier constitue l'un des plus riches et que son développement s'avère parfois tributaire de décisions politiques prises à différents niveaux. Il s'agit également d'un milieu extrêmement spéculatif dont la valeur réelle des actifs s'avère difficile à établir. À l'image de certaines transactions financières, les transactions immobilières impliquant des partis politiques offrent la possibilité de contourner les seuils établis de contributions et de dons. Tout en étant légal sur papier, ce type de stratagème peut permettre aux partis politiques d'accepter de vendre ou d'acheter des immeubles à un prix qui ne reflète pas sa juste valeur marchande. Alors que ce type de transaction peut permettre à un parti de renflouer ses coffres, le promoteur peut alors espérer un éventuel retour d'ascenseur. Il existe également des analyses visant à évaluer si les revenus issus de l'activité immobilière des partis engendrent des distorsions sur le plan de l'équité. Par exemple, dans le cas des partis francophones belges, Göransson et Faniel (2008) soulignent que les « ressources provenant du patrimoine immobilier des partis varient sans cesse d'une année à l'autre » et qu'aucun « parti ne se distingue par une activité plus soutenue dans ce domaine ». Une question se pose alors : les partis, lorsque financé en partie par des fonds publics, peuvent-ils légitimement agir en tant que spéculateurs fonciers ou comme promoteur immobilier ?

**5) Échappatoires et multinationales** – La mondialisation constitue un autre facteur d'intérêt. Les entreprises multinationales comptent dorénavant pour une partie importante de l'économie de plusieurs pays. Elles sont donc en mesure d'offrir des perspectives de création d'emplois. Considérant ce contexte mondialisé, la capacité d'influences extérieures lors les élections d'un pays devient de plus en plus une question complexe (OCDE, 2014 : 4). Il peut de plus y avoir des retours de faveurs et autres pratiques douteuses, surtout là où des restrictions et interdictions de contributions sont présentes, menant à la création de *loopholes* (OCDE, 2014 : 4). Des lacunes législatives leur permettent parfois d'intervenir politiquement là où existent pourtant des restrictions et interdictions de contributions. Il fut d'ailleurs noté que l'espace européen est l'un des fronts

anticorruptions les plus difficiles à conquérir, dû à la diversité de législations nationales (Popescu, 2015 : 580). L'hétérogénéité sociale ou politique semble donc être un facteur d'influence dans la bonne mise en œuvre ou l'élaboration même de législations.

## Difficultés d'application

La réglementation s'avère bien souvent difficile à mettre en œuvre. Certains obstacles sont bien réels, tels que l'incapacité ou la réticence des partis et des donateurs à se plier à la législation. Soulignons également les difficultés pouvant être rencontrées à l'étape même de son élaboration. Des auteurs soulignent d'ailleurs les difficultés d'application ou même l'incohérence des mesures régulatrices en fonction de chaque juridiction (De Sousa, 2004). Des obstacles peuvent par exemple se dresser lorsqu'il est question du respect effectif de la réglementation, son application ainsi que l'imposition de sanctions (Nassmacher, 2003) (Petak et Matakovic, 2015 : 147). C'est notamment le cas en ce qui concerne la conformité avec la réglementation existante, la surveillance et le contrôle, les investigations, l'imposition et les sanctions criminelles et/ou financières (Petak et Mataković, 2015 : 108).

De plus, certains changements législatifs sont parfois conçus rapidement pour répondre à des scandales et apaiser l'opinion publique. En réalité, ils peuvent se révéler davantage symboliques pour donner l'impression d'une réaction à un problème (Fisher et Eisenstadt, 2004 : 623). Or, les réglementations et les exigences de divulgation ne doivent pas seulement prendre en compte le contexte régional, mais doivent également être conçues en considérant leur mise en application et leur efficacité (Zainulbhai, 2009 : 115). Pour Zainulbhai (2009 : 115), l'axiome de Pinto-Duschinsky selon lequel le financement politique souffre de « trop de règles, trop peu d'application » demeure pertinent au sein de plusieurs juridictions. Selon ce principe, des réglementations bien intentionnées peuvent n'avoir aucun effet et même se révéler contre-productives.

En contrepartie, des sanctions trop élevées ou disproportionnées peuvent avoir un effet plutôt néfaste. Certains remettent même en question l'efficacité des amendes. Ces dernières ne joueraient pas le rôle éducatif envers les partis en les convainquant d'adopter des comportements et des standards d'intégrité financière (Petak et Mataković, 2015 : 111). De plus, des modifications à la pièce n'ajoutent pas nécessairement à la crédibilité de la réglementation. Cela peut plutôt donner l'impression que les législateurs essaient de répondre *a posteriori* par des moyens législatifs à ce que les normes n'ont pas pu préalablement prévenir (De Sousa, 2004). Chaque juridiction doit composer avec ses propres particularités. Elles ont leurs propres traditions de réglementation. L'efficacité des instruments de réglementation mis en place varient, de même que la propension des partis politiques à utiliser les principes de transparence, de justice, d'imputabilité et d'intégrité (Petak et Mataković, 2015 : 112).

Falguera *et. al.* (2014 : 20) notent d'ailleurs plusieurs écueils possibles. Concernant les défis du contrôle du financement, ils soulèvent l'existence de législations inadéquates, le manque de volonté à contrôler l'argent dans la politique, le manque d'indépendance des institutions visant la mise en œuvre et le manque de ressources quant à celle-ci (2014 : 20). Le financement de tiers, une application biaisée de la loi, l'exploitation de vides juridiques, les interdictions sur le financement étranger et d'entreprises (souvent non réglementées) figurent également au cœur de questionnements qui dépassent les frontières (Zainulbhai, 2009 : 107-109).

Des études permettent également de conclure qu'un seul instrument ou une seule mesure ne suffisent pas à l'adoption de bonnes pratiques (De Sousa, 2004 : 142). Les partis auront cependant tendance à exploiter les faiblesses d'un cadre législatif de plus en plus complexe. Un processus cyclique prend alors place : les partis utilisent ces faiblesses pour exploiter les ressources à leurs propres fins électorales, ensuite une loi passe, mais les partis identifient d'autres failles et les utilisent pour gagner des bénéfices financiers (Gherghina et Chiru, 2013 : 108). Il semble ainsi préférable d'opter pour une plus grande ouverture ainsi qu'une discussion précédant

l'adoption et la révision de réformes sur le financement politique avec des experts non politiques (ex. magistrats, journalistes, universitaires) (De Sousa, 2004 : 142). Notamment par le biais de la société civile, des agents externes peuvent de plus servir à déceler les problèmes et surveiller la mise en œuvre des mesures (De Sousa, 2004 : 142).

Enfin, selon Gauja (2014 : 341), les tribunaux ont un pouvoir significatif. En réalité, ils peuvent altérer le paysage politique selon leur interprétation du processus démocratique. Puisque leurs décisions peuvent favoriser ou empêcher l'entrée de nouveaux joueurs, ils deviennent d'importants acteurs politiques. En effet, les lois relatives au financement peuvent être utilisées en tant que dispositions de contrôle quant au degré de compétition partisane et peuvent privilégier certains partis spécifiques, comme les partis sortants (Gauja, 2011). Cette judiciarisation peut aussi s'opérer par la présence de lois qui réglementent l'accès au vote et l'enregistrement de partis politiques, tel qu'observé dans des pays de tradition de droit commun comme l'Australie, le Canada, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande (Gauja, 2011 : 2).

Les paramètres constitutionnels varient toutefois beaucoup d'un pays à l'autre, ce qui illustre la conception fluide de la démocratie représentative et la variété de lois électorales (Gauja, 2011 : 14-15). Lorsque les tribunaux s'aventurent à prendre des décisions politiques, ils prennent toutefois le risque de faire l'objet de critiques.

### Conditions de succès d'une réglementation

Les acteurs politiques doivent être réalistes vis-à-vis ce que les lois seules peuvent accomplir. L'efficacité des instruments réglementaires peuvent toutefois dépendre des attitudes culturelles envers le financement des partis politiques (Petak et Matakovic, 2015 : 112). La tolérance ou l'indifférence envers la corruption peut également affecter l'inefficacité de la réglementation (De Sousa, 2004 : 142). Il est d'ailleurs intéressant de noter que la corrélation entre la réglementation et la diminution de la corruption n'est pas toujours simple. Certains pays possédant une grande réglementation sont parmi les plus corrompus (ex. Espagne, Mexique, Colombie), et d'autres en possédant peu sont parmi les moins corrompus (ex. Danemark, Suède) (CasalBértoa, *et. al.*, 2014b : 359-360).

De plus, une réforme aboutit parfois à des conséquences inattendues et indésirables. Par exemple, certaines lois ne visaient pas à engendrer une professionnalisation des partis ou à engendrer davantage de corruption en matière de financement de campagnes (Rosenson, 2009 : 42). Selon Sarakinsky (2007 : 111), pour être efficace, l'encadrement doit émerger d'un processus délibératif, plutôt que d'une décision judiciaire. De plus, les réglementations doivent équilibrer la transparence contre les intérêts de plus petits partis par des mécanismes de surveillance innovants et adaptés aux réalités de chaque pays.

Une partie du succès de la réglementation résiderait dans le soutien financier et celui du public (Petak et Mataković, 2015 : 103). Dans cette veine, il devrait y avoir une série de règles claires et un contrôle strict des fonds publics. Dans les démocraties en transition, la réglementation du financement politique devrait être introduite avec l'intention d'encourager un climat de compétition ouverte, libre et juste (Walecki, 2006 : 8).

Or, les institutions contraignent et moulent les désirs et les motifs des agents. En contrepartie, la construction de structures intersubjectives des agents leur permet de réformer les institutions. En sociologie, on parle alors de mécanisme de réflexivité des acteurs. Or, étant donné que le système électoral et la législation qui gouvernent la conduite des partis en place sont initiés, débattus et implantés par les partis eux-mêmes, la table est mise pour que les partis au pouvoir renforcent leur domination et leurs propres privilèges et intérêts (Gauja, 2011 : 3-4). Ces derniers sont ainsi stratégiques, cherchant à réaliser des buts changeants, complexes et contingents, et les réformes de financement des partis impliquent un apprentissage social (Clift et Fisher, 2005).

Des instruments de contrôle peuvent être décelés dans la littérature. Il s'agit notamment de la réglementation adoptée afin de prévenir la possibilité d'achat de votes et limiter les coûts des dépenses, de la prévention des activités de corruption, des limites de revenus ou de dépenses des partis et l'encadrement de la possibilité de publicités télévisées (Petak et Mataković, 2015 : 104). Les principales sanctions vont de la simple amende ou de la perte du remboursement des dépenses électorales et des avantages financiers transférés, à la perte d'un siège parlementaire et/ou une interdiction de se représenter. Dans certains cas extrêmes, on parle même de dissolution du parti ou de l'annulation de l'élection (Zainulbhai, 2009 : 105).

D'ailleurs, au-delà d'une réponse rapide à un scandale, les législateurs envisageant l'introduction d'un financement public, ou la modification des systèmes existants, devraient examiner attentivement les objectifs à long terme qu'ils cherchent à atteindre. Un dialogue étroit avec les acteurs eux-mêmes est essentiel pour guider le processus ainsi que la structuration du système. Un tel dialogue devrait également intégrer les particularités de leurs structures politiques respectives (Öhman, 2009 : 83). Dans le but d'atteindre un bon fonctionnement du système de financement, les objectifs politiques spécifiques à chaque pays et leur contexte national doivent être pris en compte (Falguera, *et. al*, 2014). Les effets structurels de telles réformes sont donc diversifiés et peuvent prendre plusieurs formes.

Tolini (2007) évoque le renforcement du contrôle et des sanctions du financement des partis politiques, notamment celui des comptes de leurs organisations territoriales. Une attention particulière devrait selon lui être portée au dépôt de comptes certifiés, et à la définition même du point de vue juridique de ce qu'est un parti ou une personne morale. Afin de miser sur la prévention et le développement de plans d'actions sur le long terme, des agences de supervision sont parfois nécessaires (Falguera, *et. al*, 2014 : 357-360).

De fait, une agence indépendante de surveillance et de mise en application ayant pour but le contrôle général de la gestion financière des partis et des candidats est généralement recommandée (Falguera, *et. al*, 2014 : 358). Une coordination interinstitutionnelle avec d'autres autorités de contrôle (pouvant parfois être du secteur privé comme le système bancaire) peut également aider à tracer des fonds et des dépenses et ainsi débusquer le financement illicite (Falguera, *et. al*, 2014 : 358). Soulignons aussi, l'importance de créer des liens avec des groupes de la société civile pour aider à améliorer l'efficacité des agences de surveillance (Falguera, *et. al*, 2014 : 358). De même, les organisations internationales peuvent avoir un rôle quant à la surveillance et la mise en œuvre des réformes. Or, ces organisations sont souvent accusées de ne pas remplir leur rôle convenablement.

\* \* \*

De par sa nature, un système politique demeure un ensemble vivant qui est appelé à évoluer dans le temps en fonction des normes sociétales, mais parfois aussi selon les intérêts des acteurs en place et de leurs pouvoirs respectifs. La force d'un système repose cependant sur la confiance qu'on lui porte. Cela implique de corriger les lacunes qui se présentent, mais aussi de veiller à l'application de la loi. Toutefois, la réglementation s'avère généralement une solution limitée face à une réalité complexe et imparfaite. Elle a un spectre réduit et n'est pas un outil universel d'établissement de standards éthiques dans la vie politique. Elle aide cependant à construire une relation de transparence et de confiance entre les représentants et les représentés (Petak et Mataković, 2015 : 112).

Donner à un parti politique est un exercice démocratique fondamental. En plus d'exprimer son soutien à des idées ou à un candidat, cela permet de contribuer à la santé démocratique d'une société. Dans plusieurs sociétés, ce geste est malheureusement aujourd'hui associé à des pratiques douteuses. Il appartient aux autorités de combattre cette adéquation et de débusquer les nouveaux stratagèmes. À l'aide de ressources

suffisantes, on devrait d'ailleurs toujours s'assurer qu'il y ait concordance entre la loi et sa mise en application (Schott, *et. al.*, 2014 : 3). Ceci dit, la présence de réglementation n'engendre pas automatiquement une perception plus basse de la corruption partisane (CasalBértoa, *et. al.*, 2014b : 368).

Les médias, quant à eux – ainsi que la société civile – jouent un rôle important dans la surveillance et l'éducation du public. Ils doivent pouvoir avoir accès à l'information et faire du journalisme en profondeur. En plus de sanctions, la mise en avant de la prévention de la corruption se situe aussi dans un changement de culture, si l'on souhaite que les lois électorales deviennent une partie acceptée de la politique de la juridiction (Schott, *et. al.*, 2014 : 3).

## 4. Financement au Québec et au Canada : entre convergences et divergences

Le cas spécifique du Québec demeure peu abordé dans la littérature entourant le financement politique et ce, malgré son caractère novateur et distinctif. Afin de bien comprendre les enjeux qui lui sont propres en lien avec les développements théoriques présentés précédemment, il est pertinent de baliser le contexte québécois et de le situer par rapport au reste du Canada. Cela s'avère d'autant plus important que le Québec innove en matière de financement étatique des partis. En effet, peu de juridictions ont fait le choix d'accorder un financement étatique à la hauteur de celui mis en place depuis 2012. Au même moment, au niveau fédéral canadien, une réforme fut même adoptée pour emprunter un chemin inverse.

### Au Québec

Certains principes majeurs ont guidé les législateurs québécois au fil du temps, tels que l'égalité, s'appliquant autant aux partis qu'aux candidats, la volonté de conserver la confiance des électeurs, la transparence et la promotion de la participation citoyenne (Pelletier et Montigny, 2012 : 46-51). La toute première loi encadrant le financement des partis politiques au Québec a vu le jour en 1875. S'il a connu des reculs et des avancées au fil des ans, c'est véritablement au début des années 1960 que se situent les origines du cadre réglementaire actuel (Turgeon, 2012 : 32).

Entre 1932 et 1963, aucune disposition législative n'encadrait les dépenses électorales ou les revenus des partis ; le champ était ainsi libre pour des abus de toutes sortes, tel que l'octroi de contrats ou de postes en échange d'un versement à la caisse du parti (Payne, 1999 : 7). Le régime instauré par la suite se caractérise par la réglementation des dépenses électorales et a été établi avec la *Loi électorale du Québec* de 1963 adoptée sous le gouvernement libéral de Jean Lesage. L'encadrement actuel du financement des partis fut mis en branle par la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* avancée par le Parti québécois en 1977 (Turgeon, 2012 : 32-33).

La première se caractérise par deux innovations majeures, soit un remboursement partiel des dépenses des candidats ayant obtenu moins de 20 % du vote dans la circonscription ainsi que la reconnaissance officielle des partis dont les dépenses sont encadrées par la loi (Pelletier et Montigny, 2012 : 44). La deuxième fût votée par l'Assemblée nationale du Québec en août 1977. Elle avait pour but d'éliminer l'influence politique que pourraient exercer les groupes de pression et limite de plus les contributions faites aux partis (Albert, 1981). L'influence politique ainsi acquise par les contributions monétaires est transformée, par l'intermédiaire des politiques publiques mises en œuvre par le parti au pouvoir, en biens et services dont certains profitent à l'ensemble de la collectivité (Albert, 1981 : 398). L'article 62 de cette même loi veut que seul un électeur puisse verser une contribution. Par le fait même, la loi tente d'éliminer l'influence dans le processus électoral que pourraient exercer les groupes de pression dont l'objectif est généralement de modifier l'orientation des politiques publiques. Le législateur québécois a tenté, en limitant le total annuel des contributions faites par un même électeur, de favoriser les contributions idéologiques au détriment des contributions ayant le caractère d'un investissement politique (Albert, 1981 : 400). Pelletier et Montigny (2012 : 44) signalent cependant que c'est en 1975 sous le gouvernement Bourassa que fût adoptée une loi assurant une allocation annuelle de l'État aux partis selon le suffrage obtenu. Seuls les partis représentés à l'Assemblée nationale pouvaient alors en bénéficier. Il faudra attendre 1989 pour que cette allocation soit accordée à tous.

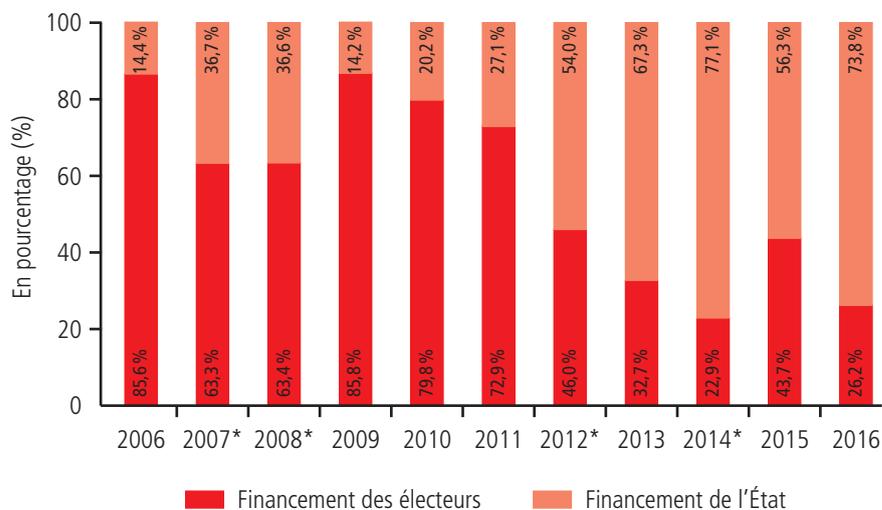
L'interdiction des contributions de personnes morales où seul les électeurs ayant de ce fait le droit de contribuer fut une autre innovation québécoise (Turgeon, 2012 : 33). Il faudra d'ailleurs attendre les années 2000 pour voir une telle interdiction être imposée par d'autres administrations canadiennes (Turgeon, 2012 : 33). En 2010, avec une série de mesures pour mieux faire respecter les lois électorales, d'importantes modifications ont été apportées à la loi québécoise (Turgeon, 2012 : 33). Les allocations aux partis politiques ont ainsi été augmentées, la limite aux contributions a été abaissée et le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) s'est vu conférer davantage de pouvoirs pour assurer un meilleur contrôle du financement (Turgeon, 2012 : 33). Les contributions doivent depuis lors être versées au DGEQ et non plus au représentant de l'entité visé. Le DGEQ doit rendre public cette contribution ainsi que le nom de l'électeur, le montant versé et son bénéficiaire (Pelletier et Montigny, 2012 : 55). De son côté, la *Loi anti-prête-nom* de 2010 est venue abaisser de 3 000 \$ à 1 000 \$ le montant total des contributions pouvant être versées par un même électeur au cours d'une même année à chaque entité autorisée (DGEQ, 2016 : 20). Ce seuil fut de nouveau abaissé à 100 \$ en 2012.

En lien avec le principe de participation citoyenne sur lequel repose le système québécois, les partis ne peuvent faire appel aux personnes morales en matière de financement. Ils se tournent plutôt vers l'État. De même, en imposant un plafond aux contributions des électeurs, le législateur s'assure de soustraire les partis à l'influence des importants donateurs, tout comme à celle des personnes morales (Bordeleau, 2003 : 16). De cette façon, cette limite est compensée par un soutien de l'État (Bordeleau, 2003 : 16). Le parti autorisé reçoit donc une allocation annuelle destinée à rembourser les frais relatifs à son administration courante, à la diffusion de son programme et à la coordination de l'action politique de ses membres.

Le financement public direct québécois actuel comprend trois grandes enveloppes. La première est l'allocation aux partis politiques. Cette allocation annuelle « distribuée proportionnellement au pourcentage des votes valides obtenus aux dernières élections générales peut être versée aux partis autorisés conformément à l'article 82 de la Loi électorale » (DGEQ, 2017a : Web). Passant de 0.50 \$ par électeur à 0.82 \$ tout en prévoyant augmenter ce dernier montant selon l'indice moyen des prix à la consommation, une première augmentation d'importance de ce financement a eu lieu en 2010, (Pelletier et Montigny, 2012 : 53). Adoptée en décembre 2012, la loi modifiant la *Loi électorale* augmente cette fois l'allocation à 1.50 \$ par électeur inscrit (DGEQ, 2016 : 20). La deuxième enveloppe est représentée par le remboursement partiel des dépenses électorales (exigeant d'un candidat d'être élu ou d'obtenir au moins 15 % des suffrages exprimés ou d'atteindre le seuil minimal pour être éligible est de 1 % des votes valides dans le cas d'un parti) (Turgeon, 2012 : 34). Une dépense électorale correspond au « coût de tout bien ou service utilisé pendant une période électorale pour notamment favoriser ou défavoriser directement ou indirectement l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti », en vertu de la *Loi électorale* (DGEQ, 2017c : Web). Une telle dépense peut être constituée d'une publicité, de biens et services, d'une location de locaux ou de frais de voyage et de repas, etc. (DGEQ, 2017c : Web). Finalement, la troisième enveloppe est le remboursement des frais de vérification, couvrant la moitié des frais de vérification, jusqu'à concurrence de 15 000 \$ (Turgeon, 2012 : 34).

Sur le site Internet du DGEQ, il est possible d'observer la présence d'un autre type de financement étatique, afin de compenser la diminution de revenus provenant de la limite aux contributions. En effet, sera versé aux partis un montant d'argent supplémentaire pour chaque dollar recueilli en contribution ; ceci étant, pour chacun des premiers 20 000 \$ recueillis durant l'année, le DGEQ versera au parti en question un montant additionnel de 2,50 \$, et pour chacun des 200 000 \$ dollars recueillis par la suite, le DGEQ y versera un montant additionnel de 1,00 \$ (DGEQ, 2013b : Web). Enfin, lors d'une année électorale, le montant de l'allocation versée aux partis sera majoré de 1,00 \$ par électeur et passera ainsi de 1,50 \$ à 2,50 \$ (DGEQ, 2013b : Web). Les nouveaux partis qui n'ont jamais participé aux élections peuvent également voir leurs contributions bonifiées s'ils produisent une liste d'au moins 1000 membres, ou une liste de 500 membres dans au moins 10 régions administratives (DGEQ, 2013a : Web).

Avant 2013, le financement public indirect prenait la forme de crédit d'impôt afin de favoriser la participation financière des citoyens à la vie politique (Turgeon, 2012 : 35). Ce crédit d'impôt auquel un particulier avait droit a été aboli pour compenser le coût engendré par l'augmentation du financement étatique direct des partis (DGEQ, 2016 : Web). En ce qui concerne le financement des groupes parlementaires, les modalités de versement, les conditions d'admissibilité et les sommes sont déterminées par le Bureau de l'Assemblée nationale à la suite des élections générales (Turgeon, 2012 : 35).

**TABLEAU 1**

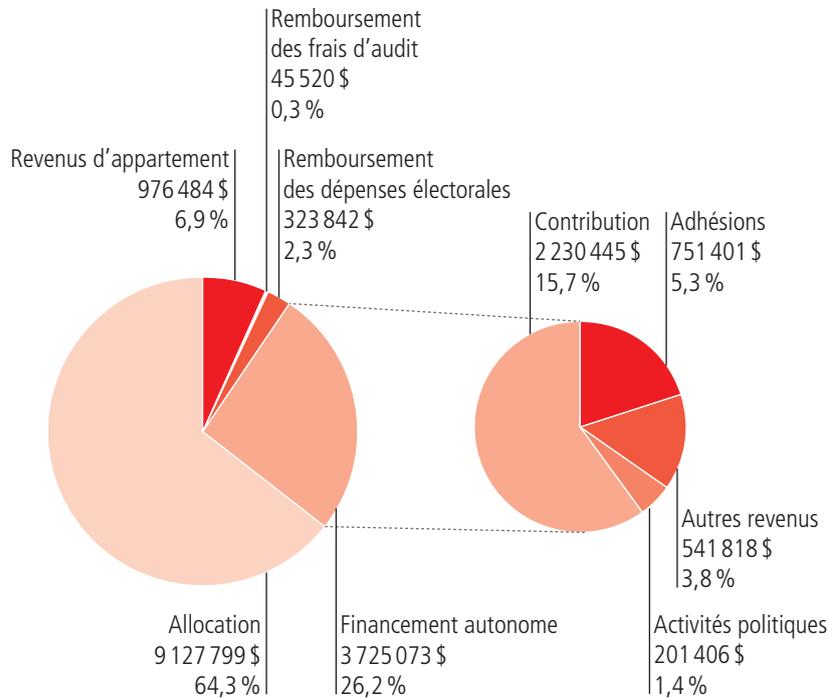
Source : DGEQ, 2017 : 23.

Tel qu'illustré au tableau 1, 73,8 % des revenus des partis politiques québécois en 2016 reposait sur un financement étatique. Ces données excluent le financement indirect de l'Assemblée nationale versée aux groupes parlementaires. En 2015, ce pourcentage s'établit plutôt à 56,3 %. Cette variation marquée pourrait n'être que ponctuelle et s'expliquerait par d'importantes transactions immobilières réalisées par un des principaux partis (Bergeron, 2015). En clair, la réforme de 2012 est venue inverser les ratios de financement venant de particuliers ou de l'État.

De façon plus précise, tel que l'illustre le tableau 2, les contributions ne représentaient plus 15,7 % du financement global des entités autorisées en 2016. De 2013 à 2015, la valeur des contributions a chuté de 16,6 % et de 12,1 % quant au nombre de donateurs (DGEQ, 2016 : 18). Ce n'est donc pas seulement la valeur des dons qui a diminué. Du côté des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, il s'agit d'une baisse en nombre de donateurs de 13,2 %, et de 17,1 % en valeur (DGEQ, 2016 : 18).

Au-delà de limites juridiques, les partis politiques doivent d'abord composer avec le défi de recueillir des fonds pour faire campagne. En légiférant le Québec a notamment voulu équilibrer la compétition politique. Or, puisque les partis ne réalisant pas à la même hauteur leur potentiel de dépense, un certain déséquilibre existe toujours (Gélineau, *et. al.*, 2015 : 35). Avec le temps, en raison des modifications législatives de 2012, il est néanmoins possible d'imaginer que l'écart de richesse observé entre certains partis politiques représentés à l'Assemblée nationale s'amenuise (Gélineau, *et. al.*, 2015 : 35).

TABLEAU 2



Source : DGEQ, 2017 : 12.

## Au Canada

Selon Carty, les documents constitutionnels et autres documents internes des partis définissent et incorporent la négociation strataarchique, analogue aux contrats de franchises dans le monde des affaires (Coletto, *et. al.*, 2009 : 2). Ceci dit, les institutions politiques canadiennes sont fortement inspirées de celles de Westminster, caractérisées par une forte discipline de parti et une concentration des pouvoirs dans les mains du Premier ministre (Young et Jansen, 2011 : 2). Au sein des partis canadiens, la relation entre le parti national, les associations locales et les candidats est cruciale. À l'exception du NPD, les partis ne sont pas confédérés sur le plan organisationnel et les partis provinciaux sont en grande partie distincts des partis fédéraux et ce, même s'il partage parfois le même nom (Coletto, *et. al.*, 2009 : 2).

Comme dans la plupart des provinces, c'est véritablement autour des années 1970 que se met en branle l'encadrement moderne du financement politique fédéral (Turgeon, 2012 : 31). La fondation du régime se fait en 1974 avec le *Canada Elections Act* qui impose des limites aux dépenses et aux dons, un remboursement pour certaines contributions sous forme de crédit d'impôt, etc. (Coletto, *et. al.*, 2009 : 3). D'autres changements eurent lieu, notamment en 1982 lorsque la Charte des droits et libertés fut introduite dans la constitution, garantissant des libertés fondamentales. La Cour suprême devient alors une source significative de changement en matière de réglementation électorale (Young, 2008 : 3).

En 2003, une réforme majeure inspirée du modèle québécois, la loi C-24, fut adoptée. Elle changea les montants maximums de dons et institua un généreux financement public des partis (Coletto, *et. al.*, 2009 : 4). On augmente alors les remboursements des dépenses des candidats et des partis. On introduit aussi une allocation aux partis politiques sur la base des suffrages obtenus aux dernières élections (Turgeon, 2012 : 37). En contrepartie, le recours au financement privé est restreint par l'imposition d'une limite aux contributions et par l'interdiction partielle des contributions de personnes morales (Turgeon, 2012 : 37). En 2006, dans la foulée du scandale des commandites, le gouvernement conservateur approfondira ces réformes en abaissant la limite

des contributions et en interdisant toute contribution provenant de personnes morales (Turgeon, 2012 : 37). Le seuil maximal pour une contribution est alors fixé à 1500 \$. Puisque la loi C-24 a limité les dons des entreprises et syndicats aux partis politiques, ainsi que la taille des dons individuels, elle a rendu les partis canadiens de l'époque plus dépendants du financement étatique (Loewen et Blais, 2006 : 935). Les déterminants du niveau de financement étatique ont aussi été changés, les rattachant aux votes absolus plutôt qu'aux dépenses électorales (Loewen et Blais, 2006 : 935). En 2008, le gouvernement conservateur a proposé d'éliminer les subventions annuelles aux partis, avec des conséquences importantes sur les plus petits partis (Young et Jansen, 2011 : 1).

Au niveau fédéral, jusqu'en 2016, le financement public canadien reposait essentiellement sur trois éléments, soit 1) le remboursement des dépenses électorales (à la hauteur de 50 % si les partis ont reçu au moins 2 % des votes valides, le seuil étant de 10 % pour les candidats), 2) des allocations annuelles aux partis), ainsi que 3) des crédits d'impôt pour les contributeurs (Spano, 2008 : 10-12). À compter d'avril 2012, le gouvernement fédéral a réduit le montant de l'allocation de 0,51 \$ par électeur par année jusqu'en 2015-2016 (Turgeon, 2012 : 37).

En matière de financement politique, le cas canadien diffère donc aujourd'hui grandement de la législation québécoise. Les contributions des entreprises et des syndicats y sont certes illégales depuis 2004, mais les subventions étatiques sous forme d'allocations trimestrielles sont disparues depuis 2016 (Jansen, et. al, 2012 : 1). Ce faisant, afin de soutenir leur organisation et participer aux élections, les partis politiques canadiens sont maintenant presque entièrement dépendants de contributions des individus (Jansen, et. al, 2012 : 1).

Ceci dit, plusieurs mesures réglementaires importantes demeurent. Soulignons les obligations de divulgation financière (concernant l'identité des donateurs au-delà d'un certain seuil), les limites quant aux contributions et aux dépenses, les limites des dépenses des candidats lors d'élections, le niveau du soutien financier public (ex. remboursement de dépenses électorales, allocations et le support indirect comme crédit d'impôts) (Brock et Jansen, 2015 : 56-57).

En matière de financement étatique, il existe donc toujours différentes formes de soutien. Notons d'abord des crédits d'impôt pour les contributions politiques. De même, les partis enregistrés sont demeurés admissibles au remboursement de 50 % des dépenses électorales, s'ils présentent un rapport financier et s'ils ont obtenu soit au moins 2 % du nombre des votes valides exprimés ou 5 % du nombre des votes valides exprimés dans les circonscriptions dans lesquelles ils ont présenté un candidat (Élections Canada, 2015 : Web).

Ces changements ont affecté la compétitivité des partis, réorganisant parfois les structures internes et les relations avec les entités provinciales (Coletto, et. al., 2009 : 4). À l'époque des subventions étatiques, les partis furent davantage considérés comme des créatures de l'État, dépendant de ce dernier pour leur financement et étant sujets à son autorité régulatrice (Young et Jansen, 2011 : 16). Les contributeurs individuels conservaient néanmoins une importance de premier plan pour les partis, étant la seule source légale de financement autre que les subventions étatiques (Young, 2008 : 19).

Ainsi conçu, le régime de financement étatique de 2004 devait bonifier la participation électorale. En théorie, les partis se retrouvaient incités à gagner plus de voix et mobiliser les électeurs avec les paiements trimestriels et additionnels en cas de votes obtenus (Young, 2008 : 6). Or, cette réforme ne s'est pas traduite par une augmentation de la participation électorale (Loewen et Blais, 2006 : 937). Selon Loewen et Blais (2006 : 941), trois raisons peuvent expliquer ce résultat : 1) les dispositions de la loi n'étaient pas bien connues des électeurs, 2) les partis peuvent ne pas avoir répondu à la nouvelle structure d'incitation et 3) les dispositions de la loi ont créé un problème de principal-agent ; elles ont apporté des incitatifs aux partis nationaux, mais la mobilisation se fait généralement au niveau local des campagnes.

Par ailleurs, certains avancent que les changements dans le régime de réglementation du financement politique canadien ont contribué à la centralisation du pouvoir au niveau des partis nationaux au détriment des dépenses des candidats et des associations locales (Coletto, *et. al.*, 2009 : 22). En plus de favoriser la centralisation des organisations internes des partis politiques, une érosion graduelle des relations entre les niveaux national et local fut constatée (Coletto, *et. al.*, 2009 : 23). En effet, pour tous les partis fédéraux canadiens, il fut possible de discerner une centralisation des activités de levée de fonds depuis 2004 (Coletto, *et. al.*, 2009 : 23). Soulignons également que l'aile nationale de chaque parti bénéficiait des subventions étatiques selon le nombre de voix recueillies, mais aussi d'un avantage naturel sur ses entités locales dans la collecte de fonds (Coletto, *et. al.*, 2009 : 23). Les effets de la dernière réforme électorale effectuée ensuite sous le gouvernement Harper demeure cependant à évaluer.

## Comparaison entre les juridictions canadiennes

Les règles et les normes en matière de financement politique diffèrent d'une juridiction à l'autre au Canada et varient rapidement en raison du nombre élevé de juridictions. Le tableau 2 présente des données tirées du compendium de l'administration électorale au Canada en date de mars 2017. Des différences notables existent donc entre les juridictions canadiennes en ce qui concerne notamment les contributions maximales et les sources de financement autorisées.

À l'exception du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, toutes les provinces remboursent une partie des dépenses des partis politiques et offrent un remboursement des frais de vérification (Turgeon, 2012 : 38-42). Au Canada, au Manitoba et au Québec, le remboursement des dépenses se fait à la hauteur de 50 % des dépenses et concerne les partis respectant un certain seuil d'admissibilité basé sur les suffrages obtenus. Ce seuil oscille généralement entre 10 ou de 15 % des votes valides (Turgeon, 2012 : 40).

L'Ontario, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve et les trois territoires permettent toujours aux personnes morales (entreprises et syndicats) de faire des dons aux partis politiques. Dans les autres provinces, seuls les individus peuvent contribuer. Toutes les entités ciblées exigent la divulgation de l'identité des donateurs lorsque ces derniers versent une contribution qui dépasse un certain seuil, pouvant varier par exemple de 50 \$ pour la Nouvelle-Écosse à 250 \$ pour le Manitoba (Turgeon, 2012 : 45).

Le Manitoba est également une juridiction qui innove en matière de politiques électorales (ex. première province à permettre de suffrage féminin, un système STV à Winnipeg, deuxième juridiction après le Québec à interdire les contributions d'entreprises et de syndicats en 2001) (Brock et Jansen, 2015 : 62-64). L'*Election Finances Act* y a été amendé en 2000 ; les contributions d'entreprises et de syndicats sont bannies, les dons provenant de personnes non résidentes sont bannis, les contributions annuelles sont limitées à 3000 \$ par individu et les publicités durant des années non électorales sont limitées à 50 000 \$ par part (Brock et Jansen, 2015 : 62-64). Aussi, un remboursement de certaines dépenses électorales est possible si 10 % des votes sont obtenus par le parti (de même que pour un candidat dans sa circonscription), ainsi qu'un crédit d'impôt pour les contributions (Brock et Jansen, 2015 : 62-64).

En Colombie-Britannique, la loi du financement des campagnes n'attribue pas de limites de contributions (excepté en ce qui concerne les dons anonymes). Il n'y a pas de financement public des partis ou des candidats, mais il y a des limites de dépenses électorales séparées fixes pour les périodes préélectorales et électorales (Brock et Jansen, 2015 : 59-60). On n'y retrouve pas de financement public direct, mais il y a possibilité de crédit d'impôt aux contributions dépendant du montant donné jusqu'à un crédit de 500 \$ (Brock et Jansen, 2015 : 59-60). Il n'y a pas non plus de limites aux contributions, d'individus, d'entreprises ou de syndicats. Seules les donations anonymes sont limitées, ne pouvant excéder 10 000 \$ par an au total et 3000 \$ pour un candidat pour une élection (Brock et Jansen, 2015 : 59-60). Ces dispositions furent cependant l'objet d'un vif débat électoral en 2017. Une réforme majeure est prévue.

**TABEAU 3**  
**Contributions maximales et sources permises selon les juridictions canadiennes**

Juridiction	Contribution maximale	Particuliers	Sociétés	Syndicats
Canada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Particulier : 1 500 \$ au total par année à chaque parti enregistré ; 1 500 \$ au total par année aux associations enregistrées, candidats à l'investiture et candidats de chaque parti enregistré ; 1 500 \$ au total à chaque candidat qui n'est pas soutenu par un parti enregistré, pour une élection donnée ; et 1 500 \$ au total aux candidats à la direction d'un parti, pour une course à la direction donnée</li> <li>• Les plafonds sont ajustés à l'inflation</li> </ul>	Oui	Non	Non
Terre-Neuve-et-Labrador	—	Oui	Oui	Oui
Île-du-Prince-Édouard	—	Oui	Oui	Oui
Nouvelle-Écosse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Particulier : 5 000 \$ au total par an à chaque parti enregistré et à toutes les associations de circonscription et candidats de ce parti, ainsi qu'aux candidats indépendants et aux tiers enregistrés</li> </ul>	Oui	Non	Non
Nouveau-Brunswick	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Particulier, corporation ou syndicat : 6 000 \$ par an à chaque parti politique enregistré ou à une association de circonscription de ce parti et à un candidat indépendant</li> </ul>	Oui	Oui	Oui
Québec	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 \$ au total par an à chaque parti, député indépendant et candidat indépendant de la part du même électeur</li> <li>• Une contribution additionnelle de 100 \$ du même électeur à chaque parti, député indépendant et candidat indépendant pendant une élection générale ou une élection partielle</li> <li>• Seules les contributions de 50 \$ ou moins en argent comptant peuvent être versées directement au représentant officiel du parti ou du candidat. Autrement, les contributions doivent être versées au directeur général des élections pour le compte d'un parti autorisé.</li> <li>• Une contribution totale de 500 \$ par électeur pendant une course à la direction</li> </ul>	Oui	Non	Non
Ontario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personne, personne morale ou syndicat</li> <li>• 7 500 \$ multiplié par le facteur d'indexation, par an à chaque parti,</li> <li>• 1 000 \$ multiplié par le facteur d'indexation, par an à chaque association de circonscription,</li> <li>• 5 000 \$ au total multiplié par le facteur d'indexation, par an à l'ensemble des associations de circonscription de chaque parti</li> <li>• 1 000 \$ multiplié par le facteur d'indexation, au cours d'une période électorale à chaque candidat</li> <li>• 5 000 \$ au total multiplié par le facteur d'indexation, au cours d'une période électorale aux candidats parrainés par un parti</li> </ul>	Oui	Oui	Oui
Manitoba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Particulier : 3 000 \$ au total par année civile à un candidat, une association de circonscription ou un parti politique enregistré, ou à l'ensemble des trois ; et 3 000 \$ au total à un ou plusieurs candidats à une course à la direction donnée</li> </ul>	Oui	Non	Non

Jurisdiction	Contribution maximale	Particuliers	Sociétés	Syndicats
Saskatchewan	–	Oui	Oui	Oui
Alberta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Particuliers résidant habituellement en Alberta :</li> </ul> Au cours d'une année civile : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 000 \$ par parti</li> <li>• 1 000 \$ par association de circonscription</li> <li>• 5 000 \$ pour l'ensemble des associations de circonscription de chaque parti</li> </ul> Au cours d'une campagne : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 000 \$ pour chaque parti, moins les contributions versées pendant l'année</li> <li>• 2 000 \$ pour chaque candidat</li> <li>• 10 000 \$ pour l'ensemble des candidats de chaque parti</li> </ul>	Oui	Non	Non
Colombie-Britannique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les partis politiques et les associations de circonscription ne doivent pas accepter plus de 10 000 \$ en contributions anonymes par année civile.</li> <li>• Les candidats, les candidats à la direction et les candidats à l'investiture ne peuvent accepter que 3 000 \$ en contributions anonymes relativement à une élection ou à une course à la direction ou à l'investiture.</li> </ul>	Oui	Oui	Oui
Yukon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un candidat ou un parti politique enregistré ne peut accepter une contribution dépassant 50 \$ d'un groupe non constitué en personne morale, à moins qu'elle ne soit accompagnée de l'information nécessaire.</li> </ul>	Oui	Oui	Oui
TNO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il est interdit à un agent officiel ou à une personne autorisée d'accepter plus de 1 500 \$ en contributions anonymes dans une année civile.</li> <li>• Particulier, association ou organisation : 1 500 \$ à un candidat durant une campagne puisque les partis ne sont pas reconnus.; une contribution ne peut être versée avant le début de la période électorale.</li> </ul>	Oui	Oui	Oui
Nunavut	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Particulier, personne morale, association ou organisation : 2 500 \$ à un candidat durant une campagne puisque les partis ne sont pas reconnus.</li> </ul>	Oui	Oui	Oui

Source : adaptée de <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=loi/com/arc/com2016&document=p6&lang=f#2>

Le cas de la Saskatchewan diffère. Les règlements électoraux sont issus de l'*Election Act* datant de 1996 (Brock et Jansen, 2015 : 60-61). Certains changements importants eurent lieu, dont l'établissement d'un Directeur général des élections en 1998, l'introduction de dates d'élections fixes (2009), l'interdiction de publicité gouvernementale pendant les campagnes (2009) et des règles d'identification des électeurs plus strictes (2011) (Brock et Jansen, 2015 : 60-61). Les limites de dépenses électorales ont été augmentées en 2005 pour concorder avec le niveau fédéral (Brock et Jansen, 2015 : 60-61). Il y a de plus eu le *Political Contributions Tax Credit Act* de 2001, introduisant un système de crédit d'impôts pour les individus et entreprises faisant des contributions monétaires aux partis ou candidats n'excédant pas 650 \$ (Brock et Jansen, 2015 : 60-61). Dans cette province, le régime de financement comprend un remboursement des dépenses électorales des partis et candidats enregistrés, pas de limites de contributions, les contributions peuvent provenir de citoyens résidant à l'extérieur de la province et les limites des dépenses électorales sont différenciées par leur emplacement géographique (Brock et Jansen, 2015 : 60-61). Finalement, le financement public repose sur un remboursement allant jusqu'à 50 % des dépenses électorales si un parti obtient au moins 15 % des votes valides et jusqu'à 60 % pour un candidat suivant la même règle). À cela s'ajoute jusqu'à 650 \$ de crédits d'impôt pour les contributions (Brock et Jansen, 2015 : 60-61).

\* \* \*

Il n'y a donc pas de modèle unique au Canada. Chaque juridiction est responsable de sa réglementation électorale. Advenant une contestation judiciaire, il revient néanmoins à la Cour suprême du Canada d'établir si une disposition législative respecte tant l'esprit que la lettre de la Constitution et des différentes chartes des droits. De même, le cas canadien fait la démonstration d'enjeux plus larges prenant la forme d'inquiétudes multiples. On s'inquiète ainsi des compagnies et syndicats qui trouvent une façon de contourner les restrictions sur les contributions, notamment en facilitant les contributions faites individuellement par des chefs d'entreprise ou membres du conseil d'administration. Autre inquiétude : le traitement et l'accès égal pour les partis et les candidats en limitant les plafonds de dépenses des candidats afin d'encourager la participation de groupes qui seraient exclus (Sayers et Young, 2004 : 6-7).

En matière de financement, le niveau fédéral canadien a choisi d'accroître substantiellement le financement étatique des partis en 2004, pour finalement abolir complètement les allocations annuelles en 2016. Dans la foulée de scandales, le Québec a plutôt choisi d'emprunter un chemin différent en inversant la proportion du financement public avec celle provenant des électeurs. Selon la tendance observée depuis la réforme de 2012, les partis politiques québécois dépendraient maintenant à plus de 70 % du financement étatique. Le pallier fédéral a plutôt choisi d'emprunter un chemin inverse. Sur le plan scientifique, ces trajectoires inverses sont intéressantes. Elles pourraient permettre de mieux comprendre l'évolution de certains partis en lien avec l'influence institutionnelles du niveau de financement étatique.

## Conclusion

Le financement des partis politiques prend différentes formes. Dans plusieurs juridictions, les contributions de personnes morales ont tendance à être interdites et les contributions privées hautement réglementées. Alors que certains voient dans la limitation de ces dons une entrave à l'exercice des droits individuels, d'autres conçoivent le financement étatique comme une façon d'équilibrer les sources de financement et de prévenir la corruption. Même si elle varie selon les juridictions, la réglementation vise à assurer la confiance des citoyens envers le processus électoral et les institutions. De scandale en scandale, elle tend d'ailleurs à s'accroître. Afin d'atteindre les buts visés, elle doit cependant être applicable et pouvoir être mise en œuvre de façon soutenue.

L'argent demeure une composante nécessaire du processus démocratique. Cependant, en l'absence de réglementation efficace et adéquate, l'argent peut aussi constituer une menace. Dans un contexte d'érosion de la confiance citoyenne, il devient impératif d'institutionnaliser des principes tels l'égalité des chances, l'intégrité, la transparence et la responsabilité dans le financement des partis et des élections (OCDE, 2014 : 39).

Le financement illicite de la politique et des campagnes électorales ne sont certes pas des phénomènes nouveaux. Il a cependant été récemment identifié comme une cause majeure du déclin de la confiance du public envers les gouvernements démocratiques. Étant donné la grande diversité des régimes politiques, il ne semble pas y avoir une seule bonne solution pour enrayer ce problème (Walecki, 2007 : 11). Au cœur de cette problématique, les partis politiques, les candidats et les élus ont un rôle essentiel à jouer ; ils doivent résister à la tentation de recevoir des dons ou des fonds illégaux provenant de contributeurs qui demandent en retour certaines faveurs (Zainulbhai, 2009 : 116).

L'application de principes tels que la transparence, un bas plafond de dépenses électorales, le consentement des membres aux dons, l'encouragement de la participation électorale et l'établissement de conditions strictes quant à l'utilisation de fonds publics devrait procurer la base de toute discussion sur les façons dont la politique est fondée. Ces discussions doivent impérativement commencer par le fait que tout changement devrait viser à améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques et, en conséquence, renforcer la démocratie parlementaire (Hansard Society, 2006 : 8). La réforme du financement des partis n'est donc pas une fin en soi, mais un moyen de parvenir au bénéfice qu'est l'amélioration de la qualité de la démocratie (Walecki, 2007 : 11).

Les réformes demandent du temps. Elles ne peuvent avoir lieu que si des bases solides sont établies, comme les règles d'enregistrement et l'élimination de la corruption (Casas-Zamora, 2008 : 26). De plus, le financement étatique est très hétérogène. Il n'est qu'une infime partie d'un imposant réseau complexe de relations. Effectivement, des facteurs comme le type de régime, le système électoral, la structure unitaire ou fédérale et la fragmentation du système partisan contribuent à établir les contraintes et les besoins financiers des acteurs politiques (Casa-Zamora, 2008 : 27). Les réformes comportent également des risques ; lorsque plus sophistiquées, elles peuvent être compromises par un manque de ressources financières, humaines ou légales. Elles ne sont pas figées dans le ciment et peuvent (et doivent pouvoir) être révisées. Il serait également illusoire de croire que les pratiques douteuses peuvent être complètement éradiquées (Casa-Zamora, 2008 : 28-29).

Dans cette veine, on aurait tort de penser que le financement étatique constitue un remède miracle contre la corruption. Comme le mentionnent Fisher et Eisenstadt (2004 : 621), une hausse du financement étatique ne réussit pas forcément à éliminer toute forme de corruption ou de stratagèmes à la limite de l'éthique. Aucune solution n'est donc parfaite. Peu importe le régime, des échappatoires demeurent recherchés, trouvés et utilisés (Nassmacher, 2003 : 13).

En lien avec la mise en place du financement étatique, les partis ont certes obtenu davantage de ressources. Ils ont aussi, par le fait même, vu les coûts augmenter (Fisher et Eisenstadt, 2004 : 621). Cela se traduit par une possible dépendance envers l'argent de l'État, une bureaucratisation et une professionnalisation croissantes dans organisations partisans. Conséquemment, l'importance du *membership* a reculé, tout comme les dons individuels. Paradoxalement, le financement étatique aura accordé aux partis établis une plus grande capacité de maintenir leurs activités (Fisher et Eisenstadt, 2004 : 621).

La croissance contemporaine du financement étatique soulève donc plusieurs questionnements. Les partis ayant moins besoin du soutien de leurs membres afin d'assurer leurs revenus, la littérature identifie le risque de cartellisation des systèmes partisans. De même, puisque le financement étatique est octroyé selon les résultats obtenus aux élections précédentes, les partis sortants seraient avantagés par rapport aux nouveaux acteurs tentant d'émerger dans l'arène politique. Élaborée principalement par Katz et Mair durant les années 1990, cette théorie des partis de cartel stipule que la compétitivité du système partisan, leurs liens avec la société et la contribution des membres s'en retrouve affectés. Les partis politiques se voient ainsi encouragés à maintenir le *statu quo* plutôt qu'à provoquer le changement, ce qui risque de provoquer une pétrification du système nuisant à l'entrée de nouveaux joueurs, tout comme la professionnalisation de la politique.

En matière de financement des partis politiques, le Québec a joué un rôle de précurseur tant au Canada que dans le monde (Turgeon, 2012 : 121). En matière de financement étatique, le Québec se situait cependant davantage dans une tradition anglo-saxonne regroupant les autres juridictions canadiennes, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie. Cette tradition repose sur des subventions directes moins élevées que celles versées par certains États du continent européen (Turgeon, 2012 : 122). Avec la Loi 2, la réforme de 2012 est venue modifier cette donne. Les partis politiques québécois figurent maintenant parmi ceux qui s'appuient sur l'un des financements étatiques les plus importants.

Cela n'est pas sans conséquences, notamment en ce qui concerne la vie démocratique interne des partis. Tel qu'il fut possible de le constater dans cette revue de la littérature, les effets potentiels d'un financement étatique méritent réflexion. Les risques évoqués vont de la centralisation du pouvoir à la cartellisation du système partisan. La réforme québécoise de 2012 pourrait-elle avoir de tels effets ? Est-elle parvenue à atteindre les objectifs établis par les législateurs ? A-t-elle permis aux partis politiques québécois de disposer de suffisamment de ressources pour assurer la bonne marche de leurs activités ? Favorise-t-elle les partis dominants au détriment des plus récentes formations politiques ? Influence-t-elle le militantisme partisan ? A-t-elle modifié la distribution du pouvoir au sein des partis ainsi que les stratégies en matière de dépenses électorales ? Quelles sont les effets de la loi sur le travail des élus ? Comment expliquer le fait que le Québec et le Canada ont choisi des trajectoires différentes en matière de financement étatique ? Voilà autant de questions qui mériteraient des analyses plus poussées.

Le financement étatique contribue à modifier la vie interne des partis. Certaines théories lui imputent en partie le déclin de la participation militante et la dédémocratisation des partis politiques (Lawson, 2007). Pour stimuler la démocratie, certains favorisent plutôt des activités de type *grassroots*, permettant davantage l'avancement des idées à partir de la base (Taylor, 2005). Sur le plan scientifique, de tel débats militent pour un retour de l'attention envers l'étude de l'organisation interne des partis, de leurs membres et de l'évolution du militantisme. Ces débats transcendent les frontières. Or, depuis l'adoption de la Loi 2 en 2012, le Québec est devenu un véritable laboratoire.

# Bibliographie

## Articles et documents officiels

- ALBERT, Alain, 1981, « La participation politique : les contributions monétaires aux partis politiques québécois », *Revue canadienne de science politique*, vol. 14, no. 2 : 397-410.
- ANSOLABEHÈRE, Stephen et James M. SNYDER Jr., 2000, « Soft Money, Hard Money, Strong Parties », *Columbia Law Review*, vol. 100, no. 3 : 598-619.
- BERGERON, Maxime, 2015, « Le siège social du PLQ vendu pour 6,3 millions », *La Presse* [En ligne], <http://affaires.lapresse.ca/economie/immobilier/201509/24/01-4903425-le-siege-e-social-du-plq-vendu-pour-63-millions.php> : 1 p.
- BLYTH, Mark et Richard KATZ, 2005, « From Catch-all Politics to Cartelisation : The Political Economy of the Cartel Party », *West European Politics*, vol. 28, no. 1 : 33-60.
- BOLLEYER, Nicole, 2009, « Inside the Cartel Party : Party Organisation in Government and Opposition », *Political Studies*, vol. 57 : 559-579.
- BOTTOM, Karin A., 2007, « Party Cartelisation and the Locality : the British Case », *Comparative Perspectives on Local Politics*, présenté lors des ECPR Joint Sessions à Helsinki, 25 p.
- BROCK, David M. et Harold J. JANSEN, 2015, « Raising, Spending, and Regulating Party Finances in the Provinces », *Canadian Political Science Review*, vol. 9, no. 1 : 55-74.
- CARLSON, Matthew, 2010, « Financing Democracy in Japan : the Allocation and Consequences of Government Subsidies to Political Parties », *Party Politics*, vol. 18, no. 3 : 391-408.
- CARTY, R. Kenneth et William CROSS, 2006, « Can Stratarchically Organized Parties be Democratic ? », *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol. 16, no. 2 : 93-114.
- CASAL BÉRTOA, Fernando, *et. al.*, 2014 (a), « The Carrot and the Stick : Party Regulation and Politics in Democratic Spain », *South European Society and Politics*, vol. 19, no. 1 : 89-112.
- CASAL BÉRTOA, Fernando, *et. al.*, 2014 (b), « The World Upside Down : Delegitimising Political Finance Regulation », *International Political Science Review*, vol. 35, no. 3 : 355-375.
- CASAL BÉRTOA, Fernando et Maria SPIROVA, 2013, « Get a Subsidy or Perish ! Public Funding and Party Survival in Eastern Europe », *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, no. 29, 41 p.
- CASAL BÉRTOA, Fernando et Maria SPIROVA, 2017, « Parties Between Thresholds : State Subsidies and Party Behaviour in Post-communist Democracies », *Party Politics*, juin 2017 : 1-12.
- CASAS-ZAMORA, Kevin, 2008, « Political Finance and State Funding Systems : An Overview », Publication de mai 2008 : 33 p.
- CLIFT, Ben et Justin FISHER, 2004, « Comparative Party Finance Reform », *Party Politics*, vol. 10, no 6 : 677-699.
- CLIFT, Ben et Justin FISHER, 2005, « Party Finance Reform as Constitutional Engineering ? The Effectiveness and Unintended Consequences of Party Finance Reform in France and Britain », *French Politics*, vol. 3 : 234-257.
- COLETTI, David, *et. al.*, 2009, « Election Finance Law and Party Centralization in Canada », Papier présenté à l'Annual Meeting of the Canadian Political Science Association à l'Université Carleton, 24 p.

- De SOUSA, Luis, 2004, « The Regulation of Political Financing in Portugal », *West European Politics*, vol. 27, no. 1 : 124-145.
- DETTERBECK, Klaus, 2005, « Cartel Parties in Western Europe ? », *Party Politics*, vol. 11, no. 2 : 173-191.
- DETTERBECK, Klaus, 2008, « Party Cartel and Cartel Parties in Germany », *German Politics*, vol. 17, no. 1 : 27-40.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC (DGEQ), 2016, « Portrait sur le financement des partis politiques provinciaux » : 30 p.
- DOUBLET, Yves-Marie, 2012, « Fighting Corruption ; Political Funding », *Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round*, 55 p.
- ELECTORAL COMMISSION, 2004, « The Funding of Political Parties : Report and Recommendations », Rapport produit par la Commission électorale britannique, Londres : 124 p.
- ENYEDI, Zsolt, 2014, « The Discreet Charm of Political Parties », *Party Politics*, vol. 20, no. 2 : 194-204.
- EWING, K.D. et N.S. GHALEIGH, 2007, « The Cost of Giving and Receiving : Donations to Political Parties in the United Kingdom », *Election Law Journal*, vol. 6, no.1 : 56-71.
- FALGUERA, *et. al.*, 2014, « Funding of Political Parties and Election Campaigns ; A Handbook on Political Finance, International Institute for Democracy and Electoral Assistance », Stockholm : 436 p.
- FISHER, Justin, 1994, « Why Do Companies Make Donations to Political Parties ? », *Political Studies*, vol 42, no. 4 : 690-699.
- FISHER, Justin, 1999, « Modelling the Decision to Donate by Individual Party Members , The Case of British Parties », *Party Politics*, vol. 5, no. 1 : 19-38.
- FISHER, Justin, 2002, « Next Step : State Funding for the Parties ? », *The Political Quarterly*, vol. 73, no. 4 : 392-399.
- FISHER, Justin, 2008, « Party Funding : Back to Square One (and a half) or Every Cloud Has a Silver Lining ? », *The Political Quarterly*, vol. 79, no. 1 : 119-125.
- FISHER, Justin et Todd A. EISENSTADT, 2004, « Introduction : Comparative Party Finance, What is to be Done ? », *Party Politics*, vol. 10, no. 6 : 619-626.
- GAUJA, Anika, 2011, « Legislative Regulation, Judicial Politics and the Cartel Party Model », Papier présenté au *Contemporary Challenges of Politics Research Workshop*, 17 p.
- GAUJA, Anika, 2014, « Building Competition and Breaking Cartels ? The Legislative and Judicial Regulation of Political Parties in Common Law Democracies », *International Political Science Review*, vol. 35, no. 3 : 339-354.
- GAUJA, Anika, 2016, « The Legal Regulation of Political Parties : Is There a Global Normative Standard ? », *Election Law Journal*, vol. 15, no. 1 : 4-19.
- GÉLINEAU, François, *et. al.*, 2015, « Analyse des dépenses des partis politiques en période de campagnes électorales au Québec », *Cahiers de recherche électorale et parlementaire*, no. 10 : 56p.
- GHERGHINA, Sergiu et Mihail CHIRU, 2013, « Taking the Short Route : Political Parties, Funding Regulations, and State Resources in Romania », *East European Politics and Societies and Cultures*, vol. 27, no. 1 : 108-128.

- HANSARD SOCIETY, 2006, « Paying for Politics ; The Principles of Funding Political Parties », Discussion paper : 10 p.
- HOPKIN, Jonathan, 2004, « The Problem with Party Finance : Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics », *Party Politics*, vol. 10, no. 6 : 627-651.
- IGNAZI, Piero, 2014, « Power and the (il)legitimacy of Political Parties : An Unavoidable Paradox of Contemporary Democracy ? », *Party Politics*, vol. 20, no. 2 : 160–169.
- JACOB, Steve, MONTIGNY, Éric et Wilfried AFFODÉGON, avril 2014, « Pratiques d'évaluation et indicateurs de performance des organismes publics de protection des droits », *Cahiers de recherche électorale et parlementaire*, no. 8 : 51 p.
- JANSEN, Harold J., *et. al.*, 2012, « Who Donates to Canada's Political Parties ? », Papier présenté à l'*Annual Meeting of the Canadian Political Science Association*, Edmonton, 21 p.
- KARVONEN, Lauri, 2007, « Legislation on Political Parties : A Global Comparison », *Party Politics*, vol. 13, no. 4 : 437-455.
- KATZ, Richard S., 2001, « The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy », *Party Politics*, vol. 7, no. 3 : 277-296.
- KATZ, Richard S. et Peter MAIR, 1995, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy ; the Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, vol. 1, no. 1 : 5-28.
- KATZ, Richard S. et Peter MAIR, 2009, « The Cartel Party Thesis : A Restatement », *Perspectives on Politics*, vol. 7, no. 4 : 753-766.
- KÖLLN, Ann-Kristin, 2016, « Does Party Finance Regulation Create a Level Playing Field ? », *Election Law Journal*, vol. 15, no. 1 : 71-82.
- KOOLE, Ruud, 1996, « Cadre, Catch-all or Cartel ? A Comment on the Notion of the Cartel Party », *Party Politics*, vol. 2, no. 4 : 507-523.
- LOEWEN, Peter John et André BLAIS, 2006, « Did Bill C-24 Affect Voter Turnout ? Evidence from the 2000 and 2004 Elections », *Canadian Journal of Political Science*, vol.39, no. 4 : 935-943.
- LOXBO, Karl, 2011, « The Fate of Intra-party Democracy : Leadership Autonomy and Activist Influence in the Mass Party and the Cartel Party », *Party Politics*, vol. 19, no. 4 : 537-554.
- MacIVOR, Heather, 1996, « Do Canadian Parties Form a Cartel ? », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 29, no. 2 : 317-333.
- MAYER, Kenneth R., *et. al.*, 2006, « Do Public Funding Programs Enhance Electoral Competition ? », dans *The Marketplace of Democracy : Electoral Competition and American Politics*, Washington D.C., Brookings Institution Press : 245-267.
- OCDE, 2014, « Financing Democracy ; Framework for Supporting Better Public Policies and Averting Policy Capture », *Document GOV/PGC/ETH(2014)3/REV1* : 43 p.
- ÖHMAN, Magnus, 2009, « Solutions pratiques concernant le financement public des partis politiques et des campagnes électorales », dans ÖHMAN, Magnus et Hani ZAINULBHALI « Réglementation applicable au financement politique : L'expérience mondiale », *Rapport de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES)*, Washington : 130 p.

- ORTUNO-ORTIN, Ignacio et Christian SCHULTZ, 2005, « Public Funding of Political Parties », *Journal of Public Economic Theory*, vol.7, no. 5 : 781–791.
- PAYNE, David, 1999, « Le financement des partis politiques ; peut-on concevoir un système équitable ? », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 22, no. 4 : 7-12.
- PELIZZO, Riccardo, 2008, « The Cartel Party and the Italian Case », *Politics & Policy*, vol. 36, no. 3 : 474-498.
- PELLETIER, Maxime, 2014, « When does Political Finance Become Corruption ? », *Papier présenté au Congrès de l'IPSA*, Montréal : 20 p.
- PETAK, Zdravko et Hrvoje MATAKOVIĆ, 2015, « Party Finance Regulation : Causes, Instruments and Impact », *Acta Universitatis Danubius : Juridica*, vol. 11, no. 1 : 98-114.
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael, 2002, « Financing Politics : A Global View », *Journal of Democracy*, vol. 13, no 4 : 69-86.
- POPESCU, Ada-Iuliana, 2015, « Financing Democracy or Corruption ? Political Party Financing in the EU's Southeastern and Eastern Member States », *CES Working Papers*, vol. 7, no. 2A : 573-581.
- PUJAS, Véronique et Martin RHODES, 1999, « Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France », *West European Politics*, vol. 22, no, 3 : 41-63.
- RASHKOVA, Ekaterina R. et Ingrid VAN BIEZEN, 2014, « The Legal Regulation of Political Parties : Contesting or Promoting Legitimacy ? », *International Political Science Review*, vol. 35, no. 3 : 265-274.
- ROEMER, John E., 2006, « Party Competition under Private and Public Financing : A Comparison of Institutions », *Advances in Theoretical Economics*, vol. 6, no. 1 : 1-31.
- ROSENSON, Beth Ann, 2009, « The Effect of Political Reform Measures on Perceptions of Corruption », *Election Law Journal*, vol. 8, no. 1 : 31-46.
- SARAKINSKY, Ivor, 2007, « Political Party Finance in South Africa : Disclosure Versus Secrecy », *Democratization*, vol. 14, no.1 : 111-128.
- SAYERS, Anthony M. et Lisa YOUNG, 2004, « Election Campaign and Party Financing in Canada », *Democratic Audit of Australia*, 10 p.
- SCARROW, Susan E., 2006, « Party Subsidies and the Freezing of Party Competition : Do Cartel Mechanisms Work ? », *West European Politics*, vol. 29, no. 4 : 619-639.
- SCARROW, Susan E., 2007, « Political Finance in Comparative Perspective », *Annual Review of Political Science*, vol. 10 : 193–210.
- SCARROW, Susan, 2011, « Carrots and Sticks, Chickens and Eggs : Understanding Variations In Party Finance Regulatory Regimes », *Papier présenté à l'IPSA/ECPR Conference*, à Sao Paolo, Brésil : 30 p.
- SCHOTT, Kerry, *et al.*, 2014, « The Merits of Full Public Funding », *Working Paper 3* : 5 p.
- SOKOMANI, Andile, 2005, « Money in Southern African Politics », *African Security Review*, vol. 14, no. 4 : 81-90.
- SPANO, Sebastian, 2008, « Political Financing », *Bibliothèque du Parlement* : 26 pages.
- TAYLOR, Matthew, 2005, « Can Funding Reform Stir the Party Animal ? », *Parliamentary Affairs*, vol. 58, no. 3 : 621-626.

TURGEON, Pierre-Luc, 2012, *Les modèles de financement public des partis politiques au Québec et dans d'autres démocraties : perspectives comparées*, Étude produite en partenariat avec le Directeur général des élections du Québec et la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval, 141 p.

VAN BIEZEN, Ingrid, 2000, « Party Financing in New Democracies ; Spain and Portugal », *Party Politics*, vol. 6, no. 3 : 329-342.

VAN BIEZEN, Ingrid et Petr KOPECKY, 2014, « The Cartel Party and the State ; Party–state Linkages in European Democracies », *Party Politics*, vol. 20, no. 2 : 170-182.

VAN BIEZEN, Ingrid et Thomas POGUNTKE, 2014, « The Decline of Membership-based Politics », *Party Politics*, vol. 20, no. 2 : 205-216.

VAN BIEZEN, Ingrid et Ekaterina R. RASHKOVA, 2014, « Deterring New Party Entry ? The Impact of State Regulation on the Permeability of Party Systems », *Party Politics*, vol. 20, no. 6 : 890-903.

WALECKI, Marcin, 2006, « Direct Public Funding of Political Parties », Papier concernant des *Recommendations prepared for the Latvian Corruption Prevention and Combating Bureau* : 8 p.

WALECKI, Marcin, 2007, « Spending Limits as a Policy Option », *IFES Political Finance White Paper Series*, 16 p.

WILSON, John, 2004, « Donations to Political Parties : Disclosure Regimes », *Parliamentary Library* : 23 p.

WILSON, Kenneth, 2007, « Party Finance in Russia : Has the 2001 Law 'on Political Parties' Made a Difference ? », *Europe-Asia Studies*, vol. 59, no.7 : 1089-1113.

YOUNG, Lisa, 2008, « The Regulation of Political Finance in Canada : A Democratic Audit », Papier présenté dans le cadre du *Comparing the Democratic Deficit in Canada and the United States : Defining, Measuring, and Fixing*, 25 p.

YOUNG, Lisa et Harold J. JANSEN, 2011, « Reforming Party and Election Finance in Canada » dans *Money, Politics, and Democracy ; Canada's Party Finance Reforms*, Vancouver, UBC Press : 1-18.

ZAINULBHAI, Hani, 2009, « Solutions pratiques pour l'application du financement politique et surveillance », dans ÖHMAN, Magnus et Hani ZAINULBHAI « Réglementation applicable au financement politique : L'expérience mondiale », *Rapport de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES)*, Washington : 130 p.

## Ouvrages

LAWSON, Kay, 2007, « When Parties Dedemocratize » dans LAWSON, Kay et Peter H. MERKEL, *When Parties Prosper : the Uses of Electoral Success*, Boulder, Lynne Rienner Publishers : 353-367.

MASSICOTTE, Louis, 2006, « Financing Parties at the Grass-Roots Level : The Québec Experience », dans EWING, K.D. et Samuel ISSACHAROFF, *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Portland, Hart Publishing : 153-179.

NASSMACHER, Karl-Heinz, 2003, « Introduction : Political Parties, Funding and Democracy », dans AUSTIN, Reginald et Maja TJERNSTRÖM, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance : 1-19.

PELLETIER, Réjean et Éric MONTIGNY, 2012, « Le financement des partis : quand l'argent est le nerf de la guerre », dans *Les partis politiques québécois dans la tourmente : mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec, Presses de l'Université Laval : 41-67.

TOLINI, Nicolas, 2007, *Le financement des partis politiques*, Paris, Dalloz.

## Web

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC (DGEQ), 2013a, « Appariement et bonification », <http://www.electionsquebec.qc.ca/contribution/francais/appariement-bonification.html#fancybox2>, page consultée le 3 juillet 2017.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC (DGEQ), 2013b, « Communiqué – Réforme du financement des partis politiques du Québec », <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/actualite-detail.php?id=5329>, page consultée le 3 juillet 2017,

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC (DGEQ), 2016, « Financement et dépenses électorales », <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/financement-et-depenses-electorales/rapports-financiers-2015.php>, page consultée le 8 août 2016.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC (DGEQ), 2017a, « Allocation versée aux partis politiques », <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/financement-et-depenses-electorales/allocation-versee-aux-partis-politiques.php>, page consultée le 3 juillet 2017.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC (DGEQ), 2017b, « Contributions », <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/financement-et-depenses-electorales/contributions.php>, page consultée le 3 juillet 2017.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC (DGEQ), 2017c, « Définition d'une dépense électorale », <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/financement-et-depenses-electorales/definition-dune-depense-electorale.php>, page consultée le 3 juillet 2017.

ÉLECTIONS CANADA, 2015, « Le financement politique », *Le système électoral du Canada*, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=ces&document=part6&lang=f>, page consultée le 3 juillet 2017.

ÉLECTIONS CANADA, 2016, « Chapitre 3 – Administration financière », *Manuel sur le financement politique des partis enregistrés et des agents principaux (EC 20231)*, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=pol/man/ec20231&document=p3&lang=f>, page consultée le 3 juillet 2017.

TURCOTTE, Martin, 2013, « Civic Engagement and Political Participation in Canada », *Statistiques Canada*, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-652-x/89-652-x2015006-eng.htm#a1>, page consultée le 3 juillet 2017.





