

COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION-COLLECTION

Études électorales

Les modèles de financement
public des partis politiques
au Québec et dans d'autres
démocraties : perspectives
comparées



On peut obtenir copie de ce document
en s'adressant au Centre de renseignements :

par courrier :

Centre de renseignements
Le Directeur général des élections du Québec
Édifice René-Lévesque
3460, rue de La Pérade
Québec (Québec) G1X 3Y5

par téléphone :

région de Québec : 418 528-0422
aucuns frais : 1 888 ÉLECTION (1 888 353-2846)

par télécopieur :

418 643-7291

par courrier électronique :

info@electionsquebec.qc.ca

On peut également consulter le site Internet du DGE :

www.electionsquebec.qc.ca

Rédaction :

Pierre-Luc Turgeon

Mise en page :

John Redmond

Coordination :

Monique Michaud

Collaboration à la recherche :

Nadine Brisson
France Delisle
Daniel Lauzier

Cette étude est le fruit d'un partenariat entre le Directeur général des élections du Québec et la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval. Nos remerciements à messieurs François Gélinau et Eric Montigny, respectivement titulaire et directeur exécutif de cette chaire, pour leur collaboration dans la réalisation de ce projet.

Table des matières

Introduction	1
<hr/>	
1. Les enjeux liés au financement public des partis politiques	5
1.1 La raison d'être du financement public des partis politiques	5
1.1.1 Le contexte général entourant l'engagement de l'État dans le financement des partis	5
1.1.2 Les objectifs généraux visés par un financement public des partis politiques	8
1.1.3 Les principaux débats autour du financement public des partis politiques	12
1.2 Les impacts concrets du financement public : survol de la recherche	15
1.2.1 Le financement public et la position des partis politiques au sein de la société	17
1.2.2 Le financement public et la concurrence politique	18
<hr/>	
2. Les pratiques en matière de réglementation du financement des partis politiques : cadre d'analyse	23
2.1 Le financement public	24
2.1.1 Le financement direct	25
2.1.2 Le financement indirect	25
2.1.3 Le financement spécifique	26
2.2 Le financement privé	28
2.2.1 L'interdiction des contributions provenant de certains donateurs	28
2.2.2 L'imposition d'une limite aux contributions	28
2.2.3 La divulgation de l'identité des donateurs	28
<hr/>	
3. Les législations du Canada, du Québec et de provinces avoisinantes	31
3.1 Le Québec	32
3.1.1 Le financement public	34
3.1.2 L'encadrement du financement de source privée	36
3.2 Le Canada et certaines provinces	36
3.2.1 Le financement public	38
3.2.2 L'encadrement du financement de source privée	44

4. Les pratiques observées à l'étranger	47
4.1 Le financement politique en Allemagne	47
4.1.1 Le financement public	48
4.1.2 L'encadrement du financement de source privée	53
4.2 Le financement politique en Australie	53
4.2.1 Le financement public	54
4.2.2 L'encadrement du financement de source privée	57
4.3 Le financement politique en Belgique	57
4.3.1 Le financement public	58
4.3.2 L'encadrement du financement de source privée	61
4.4 Le financement politique aux États-Unis	62
4.4.1 Le financement public	63
4.4.2 L'encadrement du financement de source privée	66
4.5 Le financement politique en France	68
4.5.1 Le financement public	69
4.5.2 L'encadrement du financement de source privée	73
4.6 Le financement politique au Mexique	73
4.6.1 Le financement public	74
4.6.2 L'encadrement du financement de source privée	77
4.7 Le financement politique au Royaume-Uni	78
4.7.1 Le financement public	79
4.7.2 L'encadrement du financement de source privée	83
4.8 Le financement politique en Suède	84
4.8.1 Le financement public	84
4.8.2 L'encadrement du financement de source privée	87
4.9 Sommaire des observations	88
4.9.1 Le financement public direct	88
4.9.2 Le financement public indirect	95
4.9.3 Le financement public spécifique	96
4.9.4 L'encadrement du financement de source privée	97

5. L'ampleur du financement public : perspectives comparées	101
5.1 Une mesure des fonds publics octroyés dans les administrations à l'étude.	101
5.2 La part du financement public dans les finances des partis politiques	105
5.2.1 Le Canada	106
5.2.2 Le Québec	108
5.2.3 L'Allemagne	110
5.2.4 L'Australie	111
5.2.5 La Belgique	113
5.2.6 La France.	113
5.2.7 Le Mexique	115
5.2.8 Le Royaume-Uni	117
5.2.9 Analyse comparée	118
Conclusion	121
Bibliographie	125

Tableaux

Tableau 1 : Année d'adoption des principales mesures concernant les sources de financement des partis politiques au Canada et dans certaines provinces	32
Tableau 2 : Modalités de fonctionnement des allocations aux partis politiques dans les administrations canadiennes à l'étude	38
Tableau 3 : Modalités de fonctionnement du remboursement des dépenses électorales dans les administrations canadiennes à l'étude	41
Tableau 4 : Remboursement des frais de vérification dans les administrations canadiennes à l'étude . .	42
Tableau 5 : Crédits d'impôt disponibles dans les administrations canadiennes à l'étude	43
Tableau 6 : Réglementation du financement de source privée dans les administrations canadiennes à l'étude	45
Tableau 7 : Synthèse des cadres réglementaires concernant les sources de financement des partis politiques dans les administrations canadiennes à l'étude	46
Tableau 8 : Système de financement public direct américain	65
Tableau 9 : Sommes allouées et réellement versées au Royaume-Uni en vertu de l'allocation pour l'élaboration des politiques (2009-2010)	80
Tableau 10 : Formes de financement public direct dans les administrations à l'étude	89
Tableau 11 : Modalités d'octroi des allocations aux partis politiques dans les administrations à l'étude . .	90
Tableau 12 : Modalités d'octroi du remboursement des dépenses électorales dans les administrations à l'étude	93
Tableau 13 : Financement public indirect dans les administrations à l'étude	95
Tableau 14 : Encadrement du financement de source privée dans les administrations à l'étude	98
Tableau 15 : Financement public direct en proportion de l'électorat dans les administrations à l'étude . .	103
Tableau 16 : Revenus totaux et financement public direct des principaux partis politiques canadiens (2007-2009)	107
Tableau 17 : Revenus totaux et financement public direct des principaux partis politiques québécois (2008-2010)	109
Tableau 18 : Revenus totaux et financement public direct des principaux partis politiques allemands (2007)	110
Tableau 19 : Revenus totaux et financement public direct des principaux partis politiques australiens (2004 et 2007)	112
Tableau 20 : Part du financement public direct dans les revenus globaux des partis politiques belges (1999-2005)	113
Tableau 21 : Revenus totaux et financement public direct des principaux partis politiques français (2009)	114
Tableau 22 : Limites totales des contributions privées à chacun des partis politiques mexicains (2008) .	115
Tableau 23 : Revenus totaux et financement public direct des partis politiques mexicains (2006 et 2008)	116
Tableau 24 : Revenus totaux et financement public direct des principaux partis politiques britanniques (2010)	118
Tableau 25 : Part du financement public direct dans les finances des partis politiques dans les administrations à l'étude	119

Introduction

Le financement des partis politiques est devenu une préoccupation importante par rapport à l'état de la vie démocratique des sociétés contemporaines. Un peu partout dans le monde, des présomptions ou des cas avérés de pratiques illicites en matière de financement politique ont soulevé des interrogations quant aux besoins financiers des partis politiques et à leurs liens avec leurs contributeurs. Depuis plusieurs années, cette préoccupation se manifeste notamment par un intérêt marqué des organisations internationales, gouvernementales ou non, à l'égard de ces questions. À titre d'exemple, le Conseil de l'Europe créait, en 1999, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), dont l'objectif est d'améliorer la capacité de ses membres en matière de lutte contre la corruption à travers, entre autres, une procédure d'évaluation nationale fondée sur des cycles d'évaluation thématiques. Le troisième cycle d'évaluation, lancé en janvier 2007, porte justement sur la transparence du financement des partis¹. D'autres organisations européennes se sont penchées sur ces questions, au premier chef le Parlement européen qui enquête et publie des rapports sur le financement des partis politiques dans les États membres de l'Union européenne depuis 1991 (Van Biezen, 2004 : 703). En Amérique, la *Charte démocratique interaméricaine* de l'Organisation des États américains (OEA), adoptée en 2001, énonce qu' « une attention spéciale devra être prêtée au problème que posent les coûts élevés des campagnes électorales et la mise en place d'un régime équilibré et transparent de financement de[s] activités [des partis politiques] » (OEA, 2001 : en ligne). Des initiatives gouvernementales ou sociétales ont également mené à la création d'organisations internationales dévouées à ces enjeux. À titre d'exemple, l'organisation intergouvernementale *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) cherche à soutenir la démocratie dans le monde et a publié, en 2003, un manuel recensant les pratiques de financement politique dans un grand nombre de pays. Pour sa part, *Transparency International* (TI),

¹ Pour de plus amples informations sur les pratiques du GRECO, voir Conseil de l'Europe (2011).

organisation non gouvernementale fondée en 1993, vise directement la lutte contre la corruption dans la sphère publique; elle publie fréquemment des indices mondiaux sur la corruption.

Ces quelques initiatives illustrent la préoccupation croissante quant au financement des partis politiques sur la scène internationale, et le portrait n'est pas exhaustif. Évidemment, cette préoccupation est également présente aux niveaux nationaux; en témoignent les évolutions significatives des législations sur le financement des partis dans plusieurs États, faits observés au cours des vingt dernières années. Les États-Unis, le Canada, le Mexique, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni ne sont que quelques exemples d'États où des réformes législatives majeures ont été entreprises durant cette période (Casas-Zamora, 2005 : 2). Très souvent, le financement public des partis politiques est un des éléments de ces cadres législatifs². Aujourd'hui, environ 110 États fournissent un soutien financier direct aux partis politiques³.

En ce domaine, le Québec ne fait pas exception. Une réforme majeure des modalités de contrôle du financement des partis politiques y a d'ailleurs été adoptée en 2010. Il faut noter que depuis 1977, année d'adoption de la Loi sur le financement des partis politiques, le Québec fait figure de précurseur en matière d'encadrement du financement politique. C'est dans la foulée de la réforme de 2010 que cette étude a été menée pour établir le portrait de différents cadres réglementaires et législatifs entourant le financement public des partis politiques. Globalement, le but de cet exercice était d'alimenter la réflexion du Directeur général des élections du Québec (DGEQ) sur la question du financement public et de situer le Québec par rapport à d'autres administrations au Canada et à l'étranger quant à ses pratiques en cette matière.

² Outre les dispositions concernant les sources de financement des partis, ces cadres législatifs peuvent également comprendre des dispositions concernant les dépenses des partis et la transparence financière et prévoir des sanctions et des pénalités en cas d'infraction (Casas-Zamora, 2008 : 5-9).

³ Ces résultats sont fournis d'après la base de données de l'ACE Project, mise à jour en 2008 et pouvant être consultée à l'adresse suivante : <http://aceproject.org/epic-fr>.

Réalisé à l'été 2011, ce projet est le fruit d'un partenariat entre le Directeur général des élections du Québec et la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval. Plus précisément, le projet de recherche comportait les objectifs suivants :

- analyser la littérature pertinente quant aux impacts liés au financement public des partis politiques;
- dresser l'inventaire des mesures en vigueur dans différentes administrations au Canada (y compris le Québec) de même qu'à l'étranger;
- faire le point quant à la part du financement public dans les finances des partis politiques de ces différentes administrations.

Le présent rapport fait état des recherches menées en ce sens. Il est divisé en cinq parties. La première cible les enjeux liés au financement public des partis politiques à partir de la littérature produite sur le sujet. Nous y ferons également état des différentes études comparées portant sur les impacts concrets du financement public sur la position des partis politiques au sein de la société et sur la compétition électorale. Dans la deuxième partie, nous établirons le cadre d'analyse qui servira à l'inventaire des pratiques que nous effectuerons dans les troisième – administrations canadiennes (fédéral, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario et Québec) – et quatrième parties – administrations étrangères (Allemagne, Australie, Belgique, États-Unis, France, Mexique, Royaume-Uni, Suède). Pour chacune des administrations à l'étude, nous nous pencherons sur les pratiques en matière de financement public et sur les contraintes en ce qui a trait au financement de source privée. La cinquième et dernière partie servira à faire le point sur la part de financement public octroyé dans les différents États. Nous tâcherons de mesurer l'ampleur de ce financement en comparant le taux de financement public en proportion de l'électorat des différents pays, mais également en observant la part qu'occupe ce financement dans les finances globales des partis politiques.

1

Les enjeux

liés au financement public des partis politiques

Dès 1993, Karl-Heinz Nassmacher, professeur émérite de science politique à l'Université Carl von Ossietzky en Allemagne, affirmait que les subventions publiques aux partis politiques, réputées plus propres et stables que les contributions de source privée, étaient devenues la norme en matière de financement politique, supplantant ainsi les contributions privées (cité dans Fisher et Eisenstadt (2004 : 621)). Une norme qui, toutefois, ne fait pas l'unanimité. En effet, de nombreux débats subsistent autour de ce type de financement des partis politiques. Nous ferons état, dans cette partie, des principaux enjeux liés au financement des activités des partis politiques par l'État. Dans un premier temps, nous observerons pourquoi l'idée d'octroyer des subventions publiques s'est imposée dans plusieurs pays et nous étudierons les principaux débats qui ont découlé de ces nouvelles pratiques. Partant de ces débats, nous tracerons, dans un second temps, un portrait sommaire de l'état de la recherche universitaire portant sur les impacts concrets du financement des partis politiques sur certains éléments de la vie démocratique des sociétés.

1.1 La raison d'être du financement public des partis politiques

1.1.1 Le contexte général entourant l'engagement de l'État dans le financement des partis

Certains éléments peuvent être soulevés pour décrire, de manière générale, le contexte dans lequel a émergé l'idée chez les États de mettre en avant des réformes pour encadrer le financement des partis politiques et éventuellement en assurer une partie, plus ou moins grande selon les endroits. Le premier élément à soulever est la nature controversée du rapport entre l'argent et la politique. Très souvent, les cadres législatifs concernant le financement des partis politiques sont adoptés ou réformés dans la foulée de

graves scandales mettant en cause l'intégrité de la classe politique. Pour Louis Massicotte, professeur au Département de science politique de l'Université Laval, l'évolution de ces règles se fait de manière cyclique (Benoit, 2007 : 19). Selon lui, « l'éclatement d'un scandale public indigné la population et suscite de la part du législateur l'imposition de règles visant à réprimer les abus ». Après quelques temps, l'application de la loi pose de plus en plus de difficultés, jusqu'à ce qu'un scandale alarme à nouveau le public. D'apparence pessimiste, ce constat s'avère toutefois observable empiriquement dans de nombreux pays. Près de nous, les situations québécoises et canadiennes sont plutôt éloquentes à cet égard. En Europe, de nombreux États ont connu des scandales financiers importants au cours des dernières décennies et ont conséquemment revu la réglementation du financement des partis (Hopkin, 2004: 628). En France, notamment, l'encadrement législatif du financement des partis politiques est pratiquement inexistant avant la fin des années 80; une vague de scandales fortement médiatisée au cours des années 70 et 80 forcera l'adoption d'une série de réformes mises en place à partir de 1988 (Tolini, 2007 : xi). Aux États-Unis, le Watergate servira de bougie d'allumage à un resserrement des règles en matière de financement politique pendant les années 70, tout comme une série de scandales financiers durant les années 90 mèneront à une révision importante des lois fédérales sur le financement des campagnes électorales en 2002. Nous aurons l'occasion d'étudier plus en profondeur le contexte politique entourant l'adoption de règles sur le financement politique dans certains pays dans la deuxième partie de notre rapport. Pour l'instant, nous nous contenterons de constater que ces irrégularités financières ont forcé le législateur à innover et à mettre en place différentes normes étatiques pour réglementer le financement des partis.

Le deuxième élément à considérer est la situation financière des partis politiques qui sont, d'une part, aux prises avec des coûts de fonctionnement et de publicité de plus en plus élevés et qui, d'autre part, font face à une stagnation de leurs ressources. Plusieurs facteurs concourent à une augmentation des dépenses. Tout d'abord, il y a eu un accroissement du corps électoral et la multiplication d'élections au suffrage universel direct (Tolini, 2007 : 11), particulièrement en Europe où des élections aux échelons supranationaux et infranationaux se sont ajoutées aux élections nationales au cours des dernières années. De manière purement quantitative, les partis doivent donc rejoindre plus d'électeurs et aussi les interpeller plus fréquemment. Cependant, la façon de mener des campagnes électorales a également changé. Les techniques électorales sont aujourd'hui beaucoup plus coûteuses qu'elles ne pouvaient l'être avant l'avènement des

médias de masse. Les partis doivent investir temps et ressources pour avoir accès à ces outils de communication et élaborer des stratégies de communications essentielles de nos jours à une campagne électorale fructueuse. En outre, les coûts des publicités sont en hausse et le recours aux sondages est une pratique de plus en plus fréquente chez les partis politiques. Enfin, on assiste à une professionnalisation interne des partis politiques. Les instances centrales des partis ainsi que leur groupe parlementaire comptent sur un plus grand nombre de membres du personnel professionnel qu'il y a 20 ou 30 ans, et le salaire de ces derniers a augmenté (Van Biezen, 2004 : 706). Parallèlement, les ressources traditionnelles des partis, elles, ne s'accroissent pas. La diminution de l'adhésion aux partis politiques réduit le bassin de bénévoles disponibles pour les partis, ce qui explique en partie la professionnalisation soulignée plus haut et contribue ainsi à l'augmentation des dépenses des partis. De surcroît, il est de plus en plus difficile pour les partis d'amasser les sommes nécessaires à leur fonctionnement à partir des contributions des particuliers. Dans le cas du Québec par exemple, Eric Montigny et Réjean Pelletier, du Département de science politique de l'Université Laval, observent une « diminution marquée » du nombre de contributions de 1980 à 2009 – les deux principaux partis comptent en 2009 sur quatre à cinq fois moins de contributeurs qu'en 1980 (Pelletier et Montigny, 2012). Disposant d'un bassin de contributeurs moins élevé, certains partis politiques ont dû augmenter leur dépendance à l'égard de contributions plus substantielles pour subvenir à leurs besoins croissants.

Cela nous amène au troisième élément, à savoir l'augmentation de la méfiance de la population à l'égard des politiciens, et leurs liens avec l'argent. Ce facteur est à la fois, en partie, un effet des scandales mentionnés plus haut et une cause des difficultés financières des partis. Cette méfiance se manifeste, en ce qui a trait aux partis politiques à proprement parler, de différentes façons. On peut généralement observer chez les partis, comme nous l'avons indiqué plus haut, une diminution du nombre de membres depuis les 25 dernières années. Selon Ben Rogers (2005 : 600) durant cette période, « l'adhésion brute aux partis politiques, et pas seulement l'adhésion en proportion d'une population croissante, a chuté de 25 % dans toutes les démocraties bien établies » [notre traduction]. Il mentionne également que les membres restants sont moins actifs : « le pourcentage de membres qui assistent aux réunions de partis, font de la sollicitation ou participent aux campagnes électorales a diminué » (2005 : 600) [notre traduction]. D'autres indicateurs fréquemment mentionnés quant à cette crise de confiance sont la volatilité des électeurs, pour qui les préférences partisanses sont de moins en moins

tranchées et permanentes, et les faibles taux de participation aux élections. Tout cela contribue à accentuer ce que Jonathan Hopkin, de la *London School of Economics*, qualifie de désaffection démocratique, une tendance que l'État doit contrer pour rétablir le lien de confiance entre la population et ses institutions, lien essentiel à la qualité de la vie démocratique (2004 : 627).

1.1.2 Les objectifs généraux visés par un financement public des partis politiques

Il est plus aisé de comprendre, à la lumière de cette mise en contexte, les objectifs visés par la mise en place d'un financement public des partis politiques. Dans une situation où les partis politiques sont dans une position précaire et que les scandales financiers ébranlent la confiance du public, amplifiant encore davantage le cynisme et creusant le fossé entre la population et ses représentants, la réglementation publique peut contribuer à rétablir la confiance et à assainir l'organisation des partis politiques. Le financement public des partis politiques a ainsi été avancé pour servir ces desseins, et l'on retient généralement trois grands objectifs associés à son établissement, que nous détaillerons tour à tour :

- le financement public a pour objet de lutter contre la corruption et de limiter l'influence de l'argent sur les politiciens;
- le financement public permet de s'assurer que les partis ont les fonds nécessaires pour remplir leurs fonctions démocratiques;
- le financement public cherche à améliorer la vie démocratique en rendant la compétition politique et électorale plus équitable.

En premier lieu, la corruption et l'influence de l'argent, nous l'avons vu, sont des problématiques auxquelles les États doivent faire face. Ce phénomène n'est certes pas nouveau dans le paysage politique, mais il réapparaît de manière régulière, ce qui force la classe politique à se préoccuper de ces enjeux. L'argent est évidemment nécessaire au fonctionnement des partis politiques. Il permet de financer les campagnes électorales, de maintenir une organisation permanente entre les élections et de soutenir les élus du parti. Toutefois, la recherche de contributions privées peut engendrer certains effets pervers. De manière générale, selon le professeur Keith D. Ewing, du *King's College* de Londres, « la préoccupation majeure est que les contributions créent le risque (i) de fournir aux donateurs des opportunités d'influencer des décisions ou de promouvoir leurs intérêts personnels, ou (ii) d'accroître les possibilités de bénéfices ou d'avantages conférés aux donateurs » (2007 : 24) [notre traduction]. L'argent est une contribution

légitime à la vie politique, mais il ne doit pas servir à acheter des politiques ni à influencer de manière indue sur les processus politiques. Or, de larges contributions privées, particulièrement celles qui proviennent de corporations, peuvent générer, dans la population, des soupçons de trafic d'influence (Fisher et Eisenstadt, 2004 : 620). Qu'ils soient avérés ou non, ces soupçons minent la confiance de la population et provoquent une impression de corruption ou de collusion difficile à renverser. L'indépendance et la légitimité de la classe politique sont donc en jeu; au-delà de la corruption effective, les simples échanges financiers entre partis politiques et contributeurs privés recèlent le potentiel de discréditer les processus politiques. La logique derrière le financement public à cet égard est donc la suivante. En fournissant des fonds publics aux partis politiques (plus ou moins importants selon les endroits), l'État s'assure d'un financement adéquat des partis. Ce faisant, la nécessité de solliciter d'importantes contributions privées est réduite. De plus, la perspective de faire appel à des pratiques de financement illicites apparaît moins nécessaire, le risque n'en valant plus la peine. Sans chercher à remplacer complètement les contributions privées, le financement public permet néanmoins un financement stable provenant de sources fiables et légitimes. Combiné à d'autres outils, comme le plafonnement des contributions individuelles ou encore l'obligation de divulguer ses sources de financement, le financement public peut donc contribuer à dissuader le financement illicite et à atténuer l'influence de l'argent sur la politique.

En deuxième lieu, l'État cherche, à travers l'octroi de fonds publics aux partis, à fournir les ressources nécessaires aux partis pour qu'ils puissent remplir leurs fonctions, réputées essentielles à la qualité de la vie démocratique. Que ce soit à titre de médiateur entre la société et ses institutions politiques, en mobilisant les électeurs à l'occasion des élections ou en servant de canal pour regrouper et diffuser certaines idées politiques, les partis politiques en sont venus à remplir plusieurs mandats importants dans les systèmes politiques actuels; on dit d'eux qu'ils sont essentiels au bon fonctionnement de la démocratie (Ewing, 2007 : 29; Nassmacher, 2003a : 2). Partant de ce postulat, l'État a donc intérêt à ce qu'il y ait adéquation entre les ressources à la disposition des partis et la nature des fonctions qu'ils exercent. Or, nous l'avons vu, les partis politiques ont de la difficulté à obtenir les ressources nécessaires pour subvenir à leurs besoins croissants, et c'est ainsi que le financement public apparaît comme une solution efficace pour assurer la présence essentielle des partis dans les institutions politiques, les campagnes électorales et la société en général. À noter qu'à ces fins, ce soutien n'a pas à prendre la forme d'une subvention directe sans condition : il peut également être versé pour des

objets précis (remboursement de dépenses électorales, soutien au groupe parlementaire, etc.) ou encore se faire de manière indirecte, en mettant à la disposition des partis certaines ressources fournies par l'État (temps d'antenne dans un média public, accès à des édifices publics pour des activités partisanes, etc.). Les modalités de l'aide – sur le plan tant de la forme que de la quantité – sont donc façonnées selon les rôles joués par les partis au sein de la société. Les troisième et quatrième parties nous permettront d'observer concrètement la manière dont cela se manifeste, en comparant différentes approches.

En troisième lieu, le financement public des partis a comme objectif de favoriser l'équilibre des forces en présence sur la scène politique. Il existe effectivement un risque de voir des partis représentant les intérêts des mieux nantis avoir plus de facilité à accéder à du financement politique, indépendamment de leur niveau d'appui au sein de la population (Hopkin, 2004 : 636). Cela a des implications sous deux aspects. Sur le plan électoral, même s'il est loin d'être évident que des dépenses élevées de campagne permettent de gagner des votes à coup sûr, il se révèle néanmoins plus difficile pour des candidats ou des partis disposant de moins de ressources de faire passer leur message, de rejoindre la population et éventuellement de se faire élire : « une distribution inégale des fonds électoraux diminue – sans nécessairement compromettre, toutefois – l'incertitude des résultats électoraux, condition fondamentale de la légitimité du processus électoral » (Casas-Zamora, 2008 : 5) [notre traduction]. Ce déséquilibre des forces peut éventuellement mener de potentiels prétendants à renoncer à poser leur candidature, faute de moyens⁴. Sur le plan du financement, l'argent a le potentiel de créer des distorsions en ce qui a trait à l'égalité politique et au principe suivant : « Une personne, un vote ». La contribution à un parti doit être vue comme une façon de participer à la vie politique. L'ampleur de cette contribution ne devrait pas créer de distorsions dans la capacité de chacun à participer aux processus politiques. En effet, sans réglementation, les inégalités économiques – qui peuvent très bien être acceptées comme légitimes – ont le potentiel d'être transformées en inégalités politiques – qui, elles, ne sont généralement pas légitimes (Hopkin, 2004 : 636). Le financement public des partis

⁴ Cette problématique se manifeste avec acuité dans le cas américain où les candidats jouent un rôle important dans le financement de leur campagne. Une étude de Raymond J. La Raja (2007), de l'Université du Massachussetts, menée à partir de sondages auprès de leaders dans trois États américains, démontre que le financement public des élections est de nature à encourager des candidats de qualité à devenir candidats, particulièrement ceux qui manquent « de motivation, de talent ou de réseaux pour rechercher des contributions privées ». Plusieurs répondants soulignent que la collecte de fonds est un obstacle considérable à leur volonté de soumettre leur candidature.

s'inscrit ainsi dans une démarche de l'État pour éviter ces écueils. En finançant les partis, notamment leurs dépenses électorales, l'État permet de réduire les écarts financiers entre les différentes formations, égalisant ainsi les chances d'élections et permettant aux plus petits partis de concurrencer les partis dominants sur de meilleures bases. Le financement public, souvent octroyé sur la base des résultats électoraux, permet aussi de varier les sources de revenus des partis et de relativiser l'importance de larges contributions privées, auxquelles certains partis ont plus facilement accès que d'autres. Il permet de faire en sorte que tous les intérêts puissent recevoir un soutien financier en proportion du nombre de voix récoltées et ainsi favoriser l'égalité politique des citoyens (Fisher et Eisenstadt, 2004 : 619). Idéalement, le financement public sera plus efficace pour remplir ces objectifs s'il est jumelé à une limitation des dépenses électorales (pour équilibrer les forces en présence au moment d'élections) ou encore à un montant maximal de contribution (pour que la participation de chaque citoyen compte de façon relativement égale).

D'autres objectifs plus particuliers sont mentionnés dans la littérature, notamment l'utilisation du financement public pour encourager une pratique par un parti politique (transparence, égalité des sexes, participation des minorités, etc.) ou encore pour inciter les citoyens à financer les partis politiques (Öhman et Zainulbhai, 2009; Ewing, 2007). Ces objectifs se réfèrent à des formes précises de financement public que nous aurons l'occasion d'observer dans les prochaines parties de notre rapport. En règle générale, les grands objectifs poursuivis par le financement public sont la lutte contre la corruption, le financement approprié des partis et l'équité de la compétition politique et électorale. Dans l'ensemble, le financement public doit, de surcroît, permettre de restaurer la confiance des citoyens puisque c'est en grande partie pour cette raison qu'il est mis en avant. L'argent joue un rôle essentiel dans la vie politique, et il est important d'assainir les modes de financement des partis pour ne pas laisser planer de doute sur la légitimité des acteurs politiques. À ce titre, Nassmacher souligne ceci : « un régime de régulation du financement politique n'est pas une fin en soi, mais bien un moyen d'améliorer la confiance du grand public dans les opérations financières liées au processus politique. [...] La confiance de la population doit être le critère qui s'applique lorsqu'une ligne de démarcation raisonnable doit être tracée » (2003a : 16) [notre traduction].

1.1.3 Les principaux débats autour du financement public des partis politiques

Le financement public des partis n'est toutefois pas une solution qui crée l'unanimité, tant chez les universitaires que dans la société en général. On n'a qu'à citer, en exemple, le débat important qu'a provoqué la perspective de voir le gouvernement canadien abolir les allocations aux partis politiques pour comprendre que l'enjeu est particulièrement sensible⁵. Pour diverses raisons, le financement public suscite des réserves majeures que nous observerons tour à tour ici.

Tout d'abord, il faut mentionner que les subventions publiques aux partis politiques sont très impopulaires auprès de la population en général. Il a souvent été difficile de convaincre les électeurs du bien-fondé de cette démarche. D'une part, il y a un certain inconfort de la part des contribuables à l'idée de voir l'argent de leurs taxes employé pour soutenir des formations politiques qu'ils n'appuient pas. Cet argument est particulièrement préoccupant dans certains États européens où des partis politiques radicaux, remettant parfois en cause les fondements mêmes de la démocratie (les partis d'extrême droite, notamment), ont accès aux fonds publics pour maintenir leurs activités (Tolini, 2007 : 21). Ce financement est également critiqué par une partie de la population s'il sert à octroyer une aide financière à un parti sécessionniste⁶. D'autre part, au point de vue de l'utilisation des finances publiques, le financement des partis politiques n'est pas une priorité aux yeux de plusieurs contribuables. Bien que les sommes octroyées à ce poste budgétaire soient généralement très faibles en proportion du budget global de l'État, l'impression demeure que cet argent finance cette mesure impopulaire au détriment d'autres priorités sociétales. Le fait que les individus visés par ce financement sont aussi ceux qui en déterminent les modalités et les montants n'aide pas à améliorer les perceptions au sein de la société⁷. Bref, cette aversion populaire constitue en soi un argument pourfendant la mise en place d'un système de financement public. Toutefois, Nassmacher formule une critique intéressante de cette argumentation, stipulant que ce raisonnement est trompeur à deux effets : « d'abord, dans une démocratie représenta-

⁵ Voir, notamment, certains avis sur la question dans le contexte d'un débat tenu sur le site Web Cyberpresse en mai 2011 : <http://www.cyberpresse.ca/place-publique/la-presse-debats/201105/24/01-4402401-debats-abolir-le-financement-public-des-partis-votre-point-de-vue.php>.

⁶ Comme nous le verrons dans la deuxième partie, certains États ont pris des recours pour éviter des situations semblables. La Belgique, par exemple, réserve les aides étatiques aux mouvements avec des programmes compatibles avec les droits de la personne (Tolini, 2007 : 21). En Allemagne, les allocations annuelles du gouvernement fédéral excluent les partis politiques de minorités nationales.

⁷ Tiziano Balmelli parle du « péché originel » pour qualifier « le fait qu'en matière de transparence et de moralisation du financement de la vie politique, les parlements appelés à légiférer se composent des mêmes personnes qui seront soumises aux nouveaux contrôles et devoirs » (2001 : 379).

tive, on ne demande jamais aux contribuables d'exprimer leurs préférences personnelles quant aux éléments de dépenses du gouvernement. D'autre part, le contribuable ne finance pas des partis en particulier, qu'il peut appuyer ou non, mais soutient plutôt le fonctionnement du système partisan, lequel est indispensable à la démocratie » (2009 : 292) [notre traduction].

Un autre aspect du financement public des partis préoccupe les observateurs. Selon plusieurs, le financement par l'État comporte le risque d'éloigner les partis politiques de leur base et de remplacer une dépendance à l'égard des importantes contributions privées par une autre dépendance, celle-ci à l'État. Le financement populaire est généralement reconnu comme une participation politique souhaitable de la part des citoyens et une façon d'établir des liens entre les partis et la population. Les besoins financiers ont longtemps été un élément incitant les partis à chercher une forte adhésion à leurs rangs. Cela sous-tend donc une écoute et une préoccupation à l'égard de la population. Si l'État en venait à remplacer cette source de revenus, certains soutiennent que les partis pourraient aisément abandonner ces exigeantes démarches de financement ou de sollicitation du travail bénévole et se « déconnecter » progressivement de leur base. Cela pourrait éventuellement mener, selon Nassmacher, à un accroissement de la concentration du pouvoir au sein du parti (cité dans Van Biezen (2004 : 702)). Pour sa part, Ewing résume bien les préoccupations à cet égard : « pour un parti avec un financement garanti, des membres seraient une irritation » (2007 : 53) [notre traduction]. Cet éloignement potentiel du parti à l'égard de la population est jumelé à la perspective d'une dépendance accrue à l'égard des contributions étatiques. De la sorte, certains craignent que les partis politiques ne deviennent progressivement des organes de l'État au lieu d'être des composantes de la société civile (Van Biezen et Kopecký, 2007; Katz et Mair, 1995). Dans ce contexte, avec la professionnalisation croissante des partis politiques et la hausse de leurs dépenses, il y a un risque que les contributions de l'État en viennent davantage à financer les intérêts des partis qu'à servir l'intérêt public. Les partis, alors, pourraient être soupçonnés de se maintenir artificiellement en place grâce au soutien de l'État, au sein duquel ils occupent une place importante. En ce sens, pour Katz et Mair, « l'État, qui est envahi par les partis, [...] devient une source financière majeure à travers laquelle les partis peuvent améliorer leur capacité à résister aux nouveaux défis imposés par de nouvelles alternatives » (1995 : 16) [notre traduction]. Bref, la modification des sources de financement des partis a pour effet potentiel de changer la position de ces derniers au sein de la société et par rapport à l'État.

Enfin, on reproche souvent au financement public des partis de contribuer à rigidifier le système de partis, ce qui rendrait plus difficile l'émergence de nouveaux mouvements politiques. Si le financement public est une façon, nous l'avons vu plus haut, de favoriser l'égalité des chances sur le plan électoral, ses modalités de fonctionnement peuvent souvent nuire aux nouveaux arrivants sur la scène politique. En effet, ce financement est très majoritairement octroyé sur la base des résultats obtenus aux dernières élections (en fait de représentation en chambre ou de suffrages exprimés), ce qui fait que les partis en place possèdent un avantage sur ceux qui voudraient se former entre deux élections. Ces derniers doivent se rabattre sur les seules contributions privées, ce qui se révèle très ardu dans les systèmes où ces contributions sont fortement limitées (comme c'est le cas au Québec ou au Canada, notamment). Dans un tel cas, selon Massicotte, « à moins qu'ils [ne] puissent trouver une quantité incroyable de partisans, ils ne pourront jamais égaler les autres » (cité dans Lebeuf (2011 : en ligne)). Pour résumer, si nous reprenons les mots de Hopkin, « le financement public fournit une égalité de traitement dans la joute politique, mais seulement à ceux qui ont déjà joué auparavant » (2004 : 645) [notre traduction]. Une fois encore, la situation des partis en tant que législateurs *et* objets des réglementations peut laisser place à certaines problématiques. Les décisions entourant le système de financement public ne sont pas à l'abri des stratégies politiques partisans; les partis en place pourraient avoir intérêt à ne pas favoriser l'émergence de nouveaux partis, ou un parti au pouvoir pourrait prendre des décisions défavorables aux partis de l'opposition en matière de financement.

Les problèmes que le financement public cherche à pallier – corruption, difficultés de financement des partis et distorsions de la compétition politique et électorale – sont bien réels et d'aucuns remettraient en question la pertinence de chercher des solutions pour les atténuer. Les réserves à l'égard de la solution que représente le financement public sont donc tout à fait légitimes et doivent être prises en considération dans l'élaboration d'un système de réglementation du financement des partis politiques. Ainsi, nous voulons apporter ici une nuance par rapport aux critiques rapportées ci-dessus. D'une part, le financement public est seulement un des aspects faisant partie du cadre législatif relativement au financement des partis. Vérifier si les assertions précédentes sont avérées est complexe; isoler les effets du seul financement des partis politiques représente un défi méthodologique majeur, au mieux (Casas-Zamora, 2008 : 8). D'autre part, le financement public se décline lui-même en plusieurs façons de faire. Cette hétérogénéité des pratiques impose d'évaluer les différents instruments au sein de

leur propre contexte normatif, institutionnel et conjoncturel (Casas-Zamora, 2008 : 9). Il est effectivement possible d'adapter les modalités du financement public des partis politiques pour arriver à atteindre certains objectifs particuliers et éviter les potentiels écueils mentionnés précédemment. D'un État à l'autre, le contexte politique et les objectifs visés mèneront à des pratiques différentes. C'est dans cette perspective que se situe tout l'intérêt de comparer les pratiques et leurs effets, exercice auquel nous nous prêterons dans les troisième et quatrième parties de notre rapport.

1.2 Les impacts concrets du financement public : survol de la recherche

À la lumière des arguments avancés de part et d'autre, force nous est de constater que le débat entourant le financement public des partis politiques est vif et soulève de nombreuses interrogations. Ces interrogations sont légitimes, mais elles se révèlent actuellement difficiles à tirer au clair, faute de preuves empiriques ou de vérifications scientifiques par rapport aux éléments avancés par chacun des camps. En effet, la vigueur des débats normatifs contraste avec les carences qu'a longtemps connues – et connaît toujours, dans une certaine mesure – la recherche universitaire dans ce domaine d'étude. Pourtant, comme le souligne Susan Scarrow, professeure de science politique à l'Université de Houston au Texas, la diversité des approches en matière de financement public offre aux chercheurs la possibilité d'étudier les effets politiques de l'argent en fonction de différents arrangements légaux et institutionnels (2007 : 193). Seulement, certains obstacles méthodologiques⁸ rendent difficile l'analyse systématique et comparative des impacts du financement public et plusieurs auteurs font mention du sous-développement des recherches quant au financement public des partis. Le travail de réflexion autour de cet enjeu, selon ces auteurs, s'est pour l'essentiel limité à une description des législations en matière de financement politique et les approches comparatives ont peu été mises en avant et se concentrent sur quelques pays seulement (Casas-Zamora, 2005 : 2; Hopkin, 2004 : 628-629; Nassmacher, 2009 : 27-29; Pierre, Svåsand et Widfeld, 2000 : 12-13; Scarrow, 2007 : 193-194).

⁸ Notons, en vrac, l'hétérogénéité des pratiques en la matière qui rend ardue l'élaboration d'une théorie générale, la complexité qui en découle en fait de comparaison et, finalement, la difficulté d'isoler les effets des subventions de ceux des autres facteurs qui entrent en ligne de compte (Pierre, Svåsand et Widfeld, 2000 : 12-13; Casas-Zamora, 2005 : 2).

Des efforts de comparaison se font tout de même depuis longtemps⁹ et les connaissances avancent peu à peu. Notamment, les chercheurs peuvent dorénavant compter sur des données plus accessibles qu'auparavant quant aux finances des partis politiques étant donné la mise en œuvre par plusieurs pays de réglementations concernant la transparence financière (Scarrow, 2007 : 194). Par ailleurs, d'ambitieux projets ont contribué à tracer un portrait de plus en plus exhaustif des cadres législatifs en matière de financement politique. Au premier chef, l'IDEA et le Réseau du savoir électoral ACE tiennent chacun une base de données massive sur ce sujet (IDEA, 2009; ACE Project, 2007). L'accès à ces informations

permet une comparaison plus aisée entre différentes législations. En outre, les travaux de Katz et Mair ont jeté un pavé dans la mare en 1995 : en effet, leur réflexion sur l'impact que peuvent avoir les subventions politiques sur le fonctionnement des partis politiques a stimulé la recherche et poussé plusieurs chercheurs à tenter de vérifier la validité empirique de leurs postulats, principalement dans certains cadres nationaux¹⁰.

Dans cette optique, nous exposerons dans cette section les principales conclusions des chercheurs qui ont fait des efforts de vérification empirique de certains des arguments mentionnés précédemment. Nous nous concentrerons principalement sur l'impact du financement public sur la position des partis politiques au sein de la société et sur la compétition dans l'arène politique.

Le parti-cartel, selon Katz et Mair

En 1995, Richard S. Katz et Peter Mair, de la Johns Hopkins University, font paraître un article dans lequel ils avancent le modèle théorique du parti-cartel. Selon ce modèle, les partis politiques, aux prises avec la baisse des contributions populaires et la hausse de leurs dépenses, se seraient tournés vers l'État pour s'attribuer des ressources financières publiques et assurer la pérennité de leur financement. Les partis pénètrent donc l'État et dépendent de plus en plus de ce dernier pour assurer leur survie. On parle d'un « cartel » puisqu'il y a collusion entre les partis dominants pour assurer la viabilité de ce mode de financement et sécuriser leurs positions à l'égard d'éventuels rivaux. Cette situation d'ensemble provoque des changements à la fois dans les structures organisationnelles des partis (centralisation et marginalisation des militants), dans leur rôle politique (éloignement de la population) et dans la concurrence politique (clôture de la compétition, cartellisation des privilèges, exclusion des nouveaux mouvements) (Detterbeck, 2008 : 28).

⁹ Pour un aperçu complet de la littérature portant sur la comparaison des pratiques en matière de financement public, voir le recensement fait par Nassmacher (2009 : 27-29).

¹⁰ L'ouvrage d'Aucante et Dézé (2008) fournit notamment toute une série d'étude de cas. En outre, la contribution de Haegel à cet ouvrage donne un bon aperçu des limites tant empiriques que théoriques de ce modèle.

1.2.1 Le financement public et la position des partis politiques au sein de la société

Au dire de certains, le financement public modifie considérablement les sources de financement des partis politiques, et, par le fait même, la position de ces derniers au sein de la société. Il y aurait, d'une part, éloignement de la base et, d'autre part, intégration graduelle au sein de l'État.

Les subventions publiques aux partis politiques dissuadent-elles les citoyens de participer aux activités des partis, que ce soit par des contributions monétaires ou une adhésion active? Nous avons vu qu'une des principales préoccupations soulevées quant aux effets du financement public des partis politiques est que ces subventions peuvent modifier le lien entre les partis et les citoyens et accroître ainsi la distance entre ces derniers. À l'appui, les tenants de cet argument soulignent la diminution des adhésions et des contributions aux partis politiques, qui coïncide souvent avec la mise en place des subventions aux partis politiques. Certains auteurs ayant mené d'importants travaux comparatifs concluent néanmoins que le lien de causalité entre ces deux tendances est très difficile à établir (Pierre, Svåsand et Widfeld, 2000; Nassmacher et Nassmacher, 2001; Nassmacher, 2009). À la lumière d'une vaste étude comparée de 25 États démocratiques, Nassmacher affirmait en 2009 que les données diffusées démontraient que la situation est plus mitigée que ce qu'une simple relation de cause à effet peut laisser entendre et que le financement public n'avait pas détruit le lien entre les partis et les électeurs concernant les adhésions et les petites contributions (2009 : 387). L'étude de certains cas particuliers tend également vers l'idée que le financement public aurait peu d'impact à cet effet. Par exemple, en Suède, le nombre de membres est demeuré stable très longtemps après l'introduction de subventions publiques importantes (Nassmacher, 2003b : 134). Sundberg souligne d'ailleurs que, pour l'ensemble des pays scandinaves (à l'exception du Danemark), c'est une hausse des adhésions aux partis politiques qui a accompagné les premières années du régime de financement public (cité dans Casas-Zamora (2005 : 49)). La situation de l'Allemagne est similaire : les partis politiques de ce pays ont élargi leurs rangs durant deux décennies à la suite de l'introduction du financement public. À l'opposé, au Royaume-Uni, qui ne compte pas sur un régime de financement public très développé (voir la section 4.7.1), on connaît une chute importante des adhésions aux partis politiques, et ce, depuis les années 60. Le constat qui en découle est donc que les impacts du financement public sur la participation des citoyens aux activités des partis sont limités; les subventions n'ont pas freiné ni accéléré des tendances à la hausse ou à la baisse sur le chapitre des adhésions et des contributions

lors de leur mise en place, selon Pierre, Svåsand et Widfeld (2000 : 18). Ces derniers expliquent également l'absence de corrélation par le fait que les partis ne sollicitent pas la participation des électeurs pour des raisons exclusivement pécuniaires.

Parallèlement à ce présumé éloignement, on souligne souvent que les partis politiques deviennent de plus en plus dépendants à l'égard de l'État pour subvenir à leurs besoins. Nous aurons l'occasion de vérifier cette affirmation dans la cinquième partie de notre rapport. Mentionnons ici qu'il est hasardeux d'avancer un tel argument. Pour reprendre les propos de Florence Haegel, du Centre d'études européennes de Sciences Po Paris, « le financement public ne s'est pas automatiquement accompagné d'une dépendance accrue à l'égard de l'État par la marginalisation des adhérents et de leur contribution financière. La part que représente la dotation publique dans les budgets varie considérablement » (2008 : 124). Notons, entre autres, que le financement public peut être modulé de manière à s'assurer d'une certaine variété des sources de financement, en octroyant notamment les subventions sur la base de la capacité des partis à mobiliser les citoyens ou en encourageant les contributions monétaires des citoyens par l'entremise d'un crédit d'impôt¹¹. Fait intéressant, plusieurs chercheurs ont démontré que dans certains cas, même si les partis dépendent grandement des fonds publics, ils font tout de même un effort pour dynamiser la base du parti et rechercher activement des membres. Cette situation a été observée notamment par Hiltrud Nassmacher pour l'Autriche et la Suède, par Karl-Heinz Nassmacher pour l'Allemagne et par Klaus Detterbeck pour le Danemark (cités dans Nassmacher (2009 : 402)).

1.2.2 Le financement public et la concurrence politique

Sur le plan de la compétition politique, l'hypothèse voulant que le financement public contribue à favoriser les partis dominants et à réduire la compétition sur la scène politique est largement acceptée, mais elle n'a pas pu être vérifiée empiriquement jusqu'à maintenant (Nassmacher, 2003a). Des recherches se basant sur plusieurs États n'ont pas trouvé de relations entre l'octroi de subventions aux partis politiques et une réduction de la compétition politique (Pierre, Svåsand et Widfeld, 2000; Scarrow, 2006; Nassmacher, 2009). Selon les données traitées par Nassmacher (2009 : 361), de nouveaux partis ont émergé dans de nombreuses démocraties et le financement public n'a pas contribué

¹¹ Une recherche menée par Boatright et Malbin (2005) à partir de sondages effectués en Ohio démontre que, lorsque les citoyens connaissent les dispositifs concernant les crédits d'impôt, ces avantages fiscaux peuvent effectivement favoriser une augmentation des contributions des individus. Les crédits d'impôt ont beaucoup d'effets sur les petits contributeurs, les jeunes adultes et les personnes moins partisanses – des individus au profil différent de celui des donateurs habituels.

à figer l'équilibre des forces politiques en présence ni à obstruer l'alternance au pouvoir. Scarrow arrive à des conclusions semblables en étudiant les systèmes partisans européens. Selon ses observations, les changements dans la part des votes et dans le nombre de compétiteurs sur la scène politique n'ont pas coïncidé de manière systématique avec l'introduction du financement public ou des changements dans les seuils de paiement (Scarrow, 2006). Elle soulève qu'une possible explication réside dans le fait que les subventions ne modifient pas substantiellement l'équilibre relatif des ressources des différents partis (2006 : 635). Aux yeux de Pierre, Svåsand et Widfeldt, la théorie de la réduction de la concurrence politique accorde trop d'importance à un détail technique – les subventions aux partis politiques – en ignorant des facteurs institutionnels majeurs comme le système électoral ou la nouvelle structure médiatique, la nouvelle technologie permettant notamment de diffuser un message à un grand nombre d'interlocuteurs, à peu de frais (Pierre, Svåsand et Widfeldt, 2000 : 21). Ces universitaires rejoignent en ce sens Nassmacher qui affirme que la stabilité et le changement au sein des systèmes partisans relèvent avant tout des développements sociaux et des arrangements institutionnels (2009 : 350). Selon lui, un seuil électoral plus bas (dans le cas d'un système de représentation proportionnelle), l'apparition de nouveaux enjeux ou encore le dynamisme de l'entrepreneuriat politique ont plus d'impacts sur l'émergence de nouveaux partis que la distribution de subventions ou les seuils pour l'attribution de ces dernières (2009 : 351). Le Québec fournit un bon exemple de l'émergence et de la consolidation d'un nouveau parti dans un système partisan où le financement public est présent. En effet, Massicotte note que le schéma de financement public mis en place en 1963 était conçu pour fournir une assurance financière aux partis établis en cas d'échec électoral, ce qui n'a pas empêché la disparition de l'Union nationale durant les quinze années suivant la mise en place de ce régime, au profit d'un nouveau parti, le Parti québécois, qui s'établira par la suite comme un des deux principaux partis sur la scène politique québécoise (2006 : 157).

Dans ce contexte, l'idée du parti-cartel stipulant qu'il existerait une collusion entre les différents partis pour s'octroyer des subventions et se donner ainsi un avantage sur de potentiels concurrents se révèle difficile à valider. Non seulement de nouveaux partis émergent, mais ces derniers peuvent justement compter sur des fonds publics pour continuer à exister et présenter une solution de rechange crédible aux partis en place (Haegel, 2008 : 123). Scarrow note à cet effet qu'il s'avère plus facile de trouver des preuves empiriques selon lesquelles certains schémas de financement public

peuvent encourager une fragmentation du système partisan que de mettre la main sur des preuves validant l'idée d'une fixation de la compétition (2006 : 18). Les travaux de plusieurs chercheurs vont d'ailleurs dans ce sens (Pierre, Svåsand et Widfeld, 2000; Casas-Zamora, 2005; Nassmacher, 2009). Pour illustrer cette idée, Nassmacher soulève les exemples contrastants du Royaume-Uni et de la Suède : dans le premier cas, on ne trouve pas de subventions publiques ni de nouveaux partis importants sur la scène politique depuis 1980; dans le second, les subventions aux partis sont élevées et deux nouveaux partis politiques sont apparus durant la même période (2009 : 347)¹².

Dans l'ensemble, les travaux universitaires de vérification empirique de certaines hypothèses soulevées à l'égard du financement public des partis politiques semblent donc minimiser les impacts de ce facteur sur le plan tant de l'organisation des partis que de la compétition politique. Pour reprendre nos propos formulés plus haut, nous estimons cependant hasardeux de dégager des certitudes, car la question est fort complexe et les obstacles méthodologiques sont nombreux. Nous avons toutefois jugé opportun de recenser des travaux ayant cherché à confronter certaines théories à la réalité. Les travaux qui le font de manière véritablement comparée sont toutefois rares, tandis que ceux qui sont menés dans un cadre national ne fournissent pas un éclairage complet sur ces questions étant donné la complexité et la variété des cadres réglementaires nationaux. En outre, certaines questions cruciales en ce qui a trait aux motivations derrière le financement public des partis se révèlent difficiles à examiner. C'est le cas des enjeux liés à la corruption. Le financement public permet-il vraiment d'isoler les partis des pressions provenant de donateurs? Arrive-t-il à améliorer la perception des citoyens quant au financement des partis politiques? À ce jour, très peu d'études transnationales se sont penchées sur ces liens (Scarrow, 2007 : 205). À cet effet, les impressions et les scandales se chargent rapidement de répandre une perception de corruption devant laquelle le financement public semble impuissant, bien qu'il soit très difficile d'évaluer concrètement son apport dans l'équation. Notons toutefois la contribution de Sarah Birch, chercheuse à l'Université d'Essex, qui, au terme d'une comparaison de 28 pays, concluait que la présence d'une forme de financement public tend à être associée à une plus grande confiance du public dans la conduite des élections (citée dans Fisher (2011 : 28)). À la lumière de ces constats, nous viserons, dans les prochaines parties de

¹² Par exemple, le Parti Vert a été créé en 1981 et est aujourd'hui le troisième parti en importance au Parlement suédois. Les Démocrates suédois constituent l'autre parti créé durant les années 80. Ce parti nationaliste de droite a accédé au Parlement suédois pour la première fois à la suite des élections de 2010, obtenant 20 sièges à cette occasion.

notre rapport, à tracer un portrait des pratiques en matière de financement public des partis politiques dans une série d'États. Cela permettra à la fois de situer le Québec relativement à ces derniers et aussi de mesurer les effets des mécanismes mis en place à certains endroits.

2 Les pratiques

en matière de réglementation du financement des partis politiques : cadre d'analyse

Le financement public est un élément de plus en plus saillant des régimes de réglementation du financement politique. Il demeure néanmoins un élément parmi d'autres. Il importe de commencer cette partie en insistant sur le fait que nous nous pencherons sur une partie seulement des cadres législatifs concernant le financement des partis politiques, à savoir la réglementation des sources de financement pour les candidats et les partis. Cela englobe tant les modalités d'octroi du financement public que les contraintes imposées quant au financement privé. Parallèlement à la réglementation des sources de financement, les cadres législatifs peuvent être complétés par des dispositions concernant les dépenses des partis politiques, la transparence de leurs finances ainsi que des sanctions en vue du respect de ces dispositions.

Si le financement public n'est qu'une partie des réglementations d'ensemble du financement politique, il est d'une importance considérable – et croissante. Les régimes de financement politique se sont développés à partir du XIX^e siècle dans l'objectif, notamment, de mettre fin à certaines pratiques de corruption. La transparence a par la suite été la priorité des législateurs. Peu à peu, on réalise que le respect des différentes prescriptions imposées et l'implantation durable de nouveaux comportements en matière de financement des partis politiques ne se fera pas que par un régime de sanction; il faut aussi encourager certaines pratiques. C'est dans l'optique d'une approche combinant la carotte et le bâton que l'idée d'un financement public naît dans les esprits :

des restrictions légales seules ne sauraient éliminer les demandes provenant de certains groupes ni réduire les besoins des partis. Dans tout ensemble législatif qui vise à réglementer les flux d'argent en politique, une certaine dose de financement public peut être l'incitatif tout indiqué pour pousser les partis à respecter les règles du jeu – même si cela est parfois difficile pour eux (Nassmacher, 2009 : 291) [notre traduction].

Ainsi, deux auteurs affirmaient déjà, il y a quelques décennies, qu'un régime de financement politique sans financement public est une « formule pour l'échec » (Paltiel, 1976) et qu'un équilibre des sources de financement, publiques comme privées, est essentiel pour sauvegarder les activités des partis politiques modernes (Panebianco, 1988)¹³.

Les régimes de financement politique dans leur ensemble, et précisément les réglementations concernant les sources de financement, sont extrêmement vastes et variés. Ils sont mis en place pour des raisons différentes ainsi que dans des contextes culturels et institutionnels distincts. Dans la présente partie, nous établirons le cadre d'analyse qui sera utilisé aux fins de la comparaison des pratiques au Canada (troisième partie) et dans une série d'États (quatrième partie).

Comme nous l'avons mentionné plus haut, notre recherche se concentre principalement sur le financement public des partis politiques. Il est toutefois difficile de traiter de ce sujet sans prendre en considération les dispositions encadrant le financement privé des partis politiques. Ces deux éléments constituent les composantes des réglementations portant sur les sources de financement des partis politiques. L'État cherche, d'une part, à contrôler et à interdire l'utilisation de certaines sources de financement privé et, d'autre part, à fournir du financement public ou à stimuler l'apport de certaines sources, principalement les petites contributions des citoyens (Casas-Zamora, 2008 : 5). Notons d'ailleurs que l'instauration du financement public est souvent justifiée par la nécessité de pallier l'interdiction de certaines contributions. Le cadre d'analyse que nous avons employé se divise donc en deux sections générales. La première porte sur le financement public, tandis que la seconde se concentre sur certaines restrictions imposées quant aux contributions privées.

2.1 Le financement public

Le financement public des partis politiques prend plusieurs formes. Nous les avons classées en trois catégories pour notre recherche. Dans la littérature, on divise souvent les différents types de financement public en deux catégories, à savoir le financement direct et le financement indirect. Nous avons conservé cette nomenclature, mais en y ajoutant le concept de financement spécifique, qui provient de Casas-Zamora (2008) et qui permet une plus grande clarté dans la classification des pratiques.

¹³ Les citations de ces deux auteurs sont tirées de Nassmacher (2009 : 290).

2.1.1 Le financement direct

Le financement direct fait référence à des sommes publiques octroyées aux différents partis ou aux candidats, ou aux deux à la fois, en fonction de certains critères prévus dans la loi, généralement la loi électorale ou une loi portant précisément sur le financement politique. Dans notre étude, nous retenons deux formes de financement direct :

1. l'allocation périodique aux partis politiques;
2. le remboursement des dépenses électorales.

2.1.2 Le financement indirect

Le financement indirect signifie que l'État met à la disposition des partis politiques certains services à coûts réduits, voire gratuitement. Entrent également dans cette catégorie les avantages fiscaux consentis pour des contributions politiques, lesquelles profitent en premier lieu aux contributeurs mais aussi aux partis politiques étant donné que ces avantages ont pour objet de stimuler les dons aux partis politiques. Les avantages en question peuvent prendre la forme d'un crédit d'impôt ou d'une déduction fiscale. Dans le premier cas, le donateur peut réclamer une partie du montant donné à un parti dans sa déclaration de revenu. Dans le second, le donateur peut soustraire une portion du montant de sa contribution de son revenu imposable. Avec un impôt progressif sur le revenu, le crédit d'impôt fournit un incitatif plus important pour les contribuables à plus faibles revenus (Nassmacher, 2003a : 15). Les formes de financement indirect suivantes seront recensées :

1. la participation non monétaire de l'État :
 - le temps d'antenne;
 - les différentes mesures en période électorale (affranchissement postal à coûts réduits, accès à des édifices publics, etc.);
2. les avantages fiscaux pour les contributeurs¹⁴ :
 - le crédit d'impôt;
 - la déduction fiscale.

¹⁴ Il existe également des exemptions fiscales pour les partis politiques dans plusieurs pays. Cette information est cependant difficile à colliger à certains endroits. C'est pourquoi nous nous concentrerons sur les avantages fiscaux conférés aux contributeurs, mesure qui est, dans l'ensemble, plus largement documentée.

2.1.3 Le financement spécifique

Le financement spécifique est une subvention étatique octroyée à une organisation partisane ou à une organisation proche d'un parti. On distribue généralement de telles prestations lorsqu'on juge que ces organisations remplissent des fonctions importantes pour la vie démocratique en lieu et place des partis politiques, comme l'éducation citoyenne, la réflexion sur les politiques publiques ou la diffusion des idées. Le financement spécifique peut inclure les éléments qui suivent :

1. des subventions au caucus parlementaire;
2. des subventions aux fondations à vocation politique;
3. des subventions à d'autres organisations (organisations de jeunesse, journaux, etc.)

Dans le cas des subventions aux caucus parlementaires, certaines mises en garde s'appliquent. D'une part, dans notre étude, nous nous concentrerons sur les subventions allouées au caucus en tant que groupe politique et non aux avantages conférés aux députés à titre individuel. Ces subventions ont généralement pour objet d'appuyer le caucus parlementaire dans ses besoins en matière de recherche. Elles permettent aussi de soutenir l'ensemble de ses travaux parlementaires. D'autre part, la distinction peut s'avérer ténue entre ces deux organisations (caucus et partis). Certaines administrations, comme l'Allemagne, font une distinction stricte entre ces deux entités, mais, dans la plupart des cas, il est difficile de considérer indépendamment le parti de son caucus. Dans tous les cas, nous considérerons une subvention en vue de soutenir les activités parlementaires d'un parti politique comme une subvention spécifique. Souvent, cette dernière est attribuée selon des règles établies par les assemblées pertinentes.

Les fondations à vocation politique

Les fondations à vocation politique sont des organisations que l'on retrouve essentiellement en Europe – en Allemagne, notamment, où elles sont particulièrement puissantes et organisées. Les fondations à vocation politique sont, par essence, proche d'un parti politique, mais elles conservent une certaine indépendance. Leur mission concerne principalement la formation, la recherche et l'aide internationale. Elles sont financées en majeure partie par l'État, mais aussi par des contributions privées. Les partis politiques peuvent généralement financer les fondations, mais pas l'inverse. En outre, les fondations ne peuvent engager des dépenses de campagne pour des élections ou des référendums (Lachapelle, 2010).

Nous vérifierons donc, dans un premier temps, si les législations nationales prévoient ou non des dispositions à l'égard de chacune de ces formes de financement public. Dans un second temps, nous chercherons à décrire plus en profondeur les modalités d'octroi de ces différentes formes de soutien en répondant aux trois questions énoncées ci-dessous.

- Qui reçoit l'aide étatique?

Pour différentes raisons, l'aide peut être attribuée soit au *parti*, soit au *candidat*. Le système politique et le mode de scrutin peuvent y être pour beaucoup. Par exemple, dans un système parlementaire basé sur la représentation proportionnelle, les partis occupent généralement une place importante dans l'arène politique et sont donc les principaux bénéficiaires de l'aide de l'État. C'est le cas en Europe, notamment. À l'inverse, la culture politique américaine est très orientée vers les campagnes électorales, durant lesquelles les candidats occupent une place fort importante. Ce sont donc les candidats – à la présidence ou à d'autres postes, selon les États – qui font l'objet d'un financement public (Nassmacher, 2009 : 303). Par ailleurs, dans certains cas, c'est le *contributeur* qui bénéficie de l'aide de l'État (avantages fiscaux) ou encore des *organisations* proches de certains partis (subventions spécifiques).

- Quels sont les critères d'admissibilité?

On établit généralement un seuil minimal pour déterminer qui aura droit à l'aide de l'État. Ce seuil permet d'éviter le financement de mouvements marginaux, voire frivoles. De manière générale, le seuil établi est un *nombre minimal de sièges* ou de *suffrages recueillis* au cours de la dernière élection. Plus rarement, l'admissibilité peut dépendre de la *capacité du parti à recueillir des contributions ou à susciter des adhésions*. Certaines subventions n'établissent pas officiellement de seuils minimaux.

- Quels sont les critères d'allocation des fonds?

On distribue généralement les fonds de manière *proportionnelle* à la taille des partis. Différents critères peuvent être mis en avant : on trouve principalement les résultats électoraux, le nombre de sièges ou encore la capacité de mobilisation. Dans d'autres cas, le montant alloué à chacun des partis ou des candidats peut être le même, indépendamment des résultats obtenus. Cette distribution *égale* se manifeste généralement sous la forme d'un montant forfaitaire mis à la disposition de tous les partis, couplé

d'une majoration qui, elle, est déterminée de manière proportionnelle. Pour notre part, nous prêterons en outre attention aux montants alloués, ce qui contribuera à notre réflexion sur la part du financement public dans les budgets des partis politiques, exercice auquel nous nous livrerons dans la cinquième partie de cette étude.

2.2 Le financement privé

L'autre élément que nous étudierons dans notre recherche est la réglementation concernant le financement des partis politiques par des acteurs privés, principalement les individus, les corporations, les syndicats ou d'autres associations. Cette 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 (Witco, 2005 : 301). Elle se décline en trois mesures possibles que nous décrivons brièvement ci-dessous.

2.2.1 L'interdiction des contributions provenant de certains donateurs

Dans la plupart des États, on définit de manière plus ou moins restrictive qui a le droit de verser des contributions à un parti politique. Généralement, l'interdiction de contribuer concerne surtout les corporations ou les syndicats, lesquels pourraient jouir d'un potentiel d'influence trop élevé comparativement aux simples citoyens.

2.2.2 L'imposition d'une limite aux contributions

On juge généralement opportun de fixer une limite aux contributions que peuvent verser les donateurs. En établissant une telle limite, on vient en quelque sorte poser une frontière entre la participation financière normale à la vie politique et la tentative d'acheter un accès ou une influence (Nassmacher, 2003a).

2.2.3 La divulgation de l'identité des donateurs

La divulgation de l'identité des donateurs est imposée avec l'intention de favoriser la transparence. Une telle mesure permet « de rendre publique l'information à propos des intérêts et des individus qui soutiennent un candidat, tout en dissuadant ce dernier d'accepter des contributions provenant de sources douteuses » (Witco, 2005 : 298) [notre traduction].

Voilà qui met fin au portrait du cadre d'analyse qui sera appliqué à chaque administration à l'étude dans les prochaines pages. Notre tour d'horizon se terminera par une réflexion d'ensemble sur les différentes approches mises en avant. Notre réflexion s'articulera autour de certains éléments qui concernent la réglementation des sources de financement. Principalement, nous prêterons attention aux enjeux suivants :

- Comment s'assurer que l'accès aux fonds publics et leur distribution sont équitables?

Le financement public ne doit pas favoriser les partis politiques en place au détriment des mouvements émergents. Il doit contribuer à rendre équitables la compétition politique et l'accès au financement.

- Comment s'assurer d'un équilibre dans les sources de financement et éviter, notamment, que les fonds publics éclipsent le financement populaire?

Selon Nassmacher, « la démocratie implique le pluralisme en toutes choses, y compris les sources de financement des activités politiques » (2003a : 5) [notre traduction]. Chaque source de financement comporte ses risques et ses bénéfices, et il faut aspirer à un certain équilibre. Notamment, le financement populaire fournit un lien important entre le parti et la population, et l'on doit éviter que le financement public contribue à atténuer la volonté des partis de chercher les adhésions et les contributions de la population.

- Comment faire en sorte que la réglementation contribue à légitimer le régime de financement politique?

La réglementation joue un rôle important pour rétablir la confiance de la population dans le système de financement politique. Les moyens mis en avant doivent concourir à l'atteinte de cet objectif. En particulier, le financement public étant peu populaire auprès de la population, des moyens peuvent être adoptés pour le rendre plus acceptable. Il faut notamment chercher à contrer l'image des politiciens qui s'octroient des fonds publics à la manière d'un libre-service (Nassmacher, 2009 : 294) et éviter l'inflation des coûts des programmes de subventions. Aux États-Unis, par exemple, les contribuables doivent accepter, lorsqu'ils soumettent leur déclaration de revenu, qu'une partie de leurs taxes serve à financer le fonds de soutien à la campagne présidentielle (voir la section 4.4.1).

C'est à l'équilibre qu'il faut aspirer lorsqu'on tente de répondre aux préoccupations exprimées par chacune de ces questions. Ayant ces éléments en tête, nous effectuerons notre comparaison des différents cadres législatifs nationaux.

3

Les législations

du Canada, du Québec et de provinces avoisinantes

Les administrations canadiennes offrent un bon point de départ pour comparer les pratiques en matière de réglementation du financement politique. Celles-ci sont bien développées et l'on y trouve la plupart des mesures ciblées par notre recherche. Évoluant dans un cadre institutionnel commun, mais jouissant d'une importante autonomie, les différentes entités composant la fédération canadienne ont pu adopter certaines mesures qui, en cas de succès, ont par la suite été reprises par leurs homologues (Massicotte, 2006 : 153). C'est véritablement autour des années 70 que se met en branle l'encadrement moderne du financement politique au Canada et dans la plupart des provinces que nous avons étudiées. Graduellement, les pratiques canadiennes vont tendre à converger, comme le démontre le tableau 1. Une récente ronde de réformes, autour des années 2000, a contribué à diffuser davantage certaines mesures au sein d'une série d'entités ou à renforcer les mesures déjà existantes. Malgré cette convergence, il existe toujours des variations intéressantes à relever entre chacune des approches. Nous observerons donc dans ce qui suit les législations du Canada, du Québec et de quatre autres provinces canadiennes : le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Ontario. Les provinces sélectionnées sont celles qui comptent sur un régime d'allocation annuelle, à l'exception de l'Ontario¹⁵. Nous présenterons de manière distincte les mesures québécoises, pour ensuite étudier en bloc les cadres réglementaires du gouvernement fédéral et des provinces ciblées. Nous conclurons en comparant les approches et en soulignant certains éléments dignes d'intérêt. L'information contenue dans cette partie est à jour en date du 30 juin 2011. Elle provient essentiellement des principaux textes législatifs en matière de financement politique et du *Compendium de l'administration électorale au Canada* préparé par Élections Canada (2010). Des demandes d'information auprès des administrations électorales de chacune des entités nous ont permis de compléter et de valider certains renseignements.

¹⁵ Notons que l'Île-du-Prince-Édouard distribue elle aussi des allocations annuelles.

Tableau 1 : Année d'adoption des principales mesures concernant les sources de financement des partis politiques au Canada et dans certaines provinces^a

Mesures	Canada	Manitoba	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Ontario	Québec
Allocation aux partis politiques	2003 ^b	2009	1978	2007	-	1975^c
Remboursement des dépenses électorales ^d	1974	1985	1978	1969	1975	1963
Crédit d'impôt	1974	1980	1980	1969	1975	1977
Interdiction de contributions de personnes morales	2003 ^e	2000	-	2009	-	1977
Limite de contribution	2003	2000	1978	2007	1975	1977

^a Les années font référence à l'année d'adoption de la mesure législative, et non à son entrée en vigueur. Les années en caractères gras signalent l'endroit où la mesure a été lancée en premier.

^b Cette allocation sera abolie graduellement à partir de 2012, jusqu'à son élimination complète en 2015-2016.

^c En 1975, cette allocation était somme toute limitée. Une somme de 400 000 \$ était partagée entre les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, en proportion des suffrages obtenus lors des dernières élections générales. Elle sera considérablement augmentée lors de la réforme de 1977.

^d L'introduction du remboursement des dépenses électorales ne s'est pas faite simultanément pour les candidats et les partis dans toutes les provinces. Ce tableau fait état de l'introduction initiale d'une des deux formes de remboursement.

^e La réforme de 2003 introduit une interdiction partielle des contributions d'entreprises et de syndicats. En 2006, toute contribution de ce type est exclue.

3.1 Le Québec

La première loi encadrant le financement des partis politiques au Québec a vu le jour en 1875. Cette législation a connu des reculs et des avancées au fil des ans, mais c'est véritablement au début des années 1960 que se situent les origines du cadre réglementaire actuel¹⁶. Le régime instauré progressivement à partir de ce moment-là se divise en deux éléments (Massicotte, 2006 : 154). Le premier élément concerne la réglementation des dépenses électorales et a été établi avec la Loi électorale du Québec de 1963 mise en avant par le gouvernement libéral. Après avoir passé seize ans dans l'opposition, le Parti libéral du Québec était motivé à créer des règles du jeu plus équitables pour la compétition électorale. Le second élément, à savoir l'encadrement du financement des

¹⁶ Pour un historique complet des réformes précédant les années 60, voir Bordeleau (2003 : 5-9).

partis, a été mis en branle par la Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale avancée par le Parti québécois en 1977, également en début de mandat. Cette réforme vient pallier les critiques souvent formulées par rapport au fait que la Loi électorale de 1963 est muette quant aux sources du financement des partis politiques. Dans l'ensemble, les mesures mises en avant à cette époque sont novatrices, tant au Canada que sur la scène internationale. Ainsi, l'introduction d'un remboursement partiel des dépenses des candidats en 1963 est une innovation importante¹⁷, qui est le précurseur d'un financement public des partis politiques, peu fréquent à l'époque. Cette amorce débouchera éventuellement sur l'octroi par le gouvernement d'une allocation annuelle aux partis politiques, autre mesure originale. Une autre innovation québécoise aura été d'interdire les contributions des personnes morales, réservant aux seuls électeurs le droit de contribuer. Il faudra attendre les années 2000 pour voir une telle interdiction être imposée dans certaines des autres administrations canadiennes à l'étude. Cette interdiction, jumelée à une limitation des contributions, est généralement reconnue comme la pierre angulaire de la réforme de 1977.

Les lois de 1963 et de 1977 contiennent l'essence des mesures encore en vigueur aujourd'hui, malgré les adaptations successives apportées à la législation. En 2010, notamment, des modifications majeures ont été apportées dans le contexte d'une réforme en matière de financement politique. Dans un souci de restaurer la confiance des citoyens dans les institutions politiques et les processus électoraux, le gouvernement québécois a mis en avant toute une série de mesures pour mieux faire respecter les lois électorales. Par exemple, les allocations aux partis politiques ont été augmentées, des crédits d'impôt plus généreux ont été instaurés, la limite aux contributions a été abaissée et le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) s'est vu conférer davantage de pouvoirs pour s'assurer d'un contrôle efficace du financement politique¹⁸.

Le financement politique au Québec repose donc sur des principes d'équité et de transparence, et ce, sur le plan tant des dépenses des partis que de leurs sources de revenus. L'idée d'un financement populaire était aussi très importante dans l'esprit du législateur en 1977, question de faire en sorte que la politique demeure une affaire citoyenne. Le financement public s'inscrit dans la continuité de ces principes, venant en appui au

¹⁷ Bordeleau (2003 : 9) souligne que le paiement par l'État d'une partie des dépenses électorales est une première en Amérique du Nord. Le remboursement des dépenses électorales des partis politiques sera introduit en 1992.

¹⁸ Pour un aperçu complet des réformes mises en avant en 2010, voir DGEQ (2010 : en ligne).

financement populaire et dans le respect des principes d'équité et de transparence. Nous observerons donc les mesures en vigueur actuellement en ce qui a trait aux sources de financement des partis politiques.

3.1.1 Le financement public

- Le financement public direct

Le financement public direct par l'État québécois se décline en trois grandes enveloppes : l'allocation aux partis politiques, le remboursement partiel des dépenses électorales et le remboursement des frais de vérification.

En vertu de la Loi électorale, le DGEQ détermine chaque année une *allocation aux partis politiques*, laquelle concerne les frais engagés pour leur administration courante, pour la diffusion de leur programme politique et pour la coordination de l'action politique de leurs membres. L'allocation globale est de 0,82 \$ par électeur inscrit au moment des dernières élections générales et elle est divisée entre les partis en proportion du pourcentage de votes valides obtenus à ces élections. Tous les partis autorisés ont droit à cette allocation. Le montant de 0,82 \$ est réajusté chaque année pour tenir compte de la variation de l'indice moyen des prix à la consommation (en 2011, il est de 0,83 \$). À noter que l'allocation n'est versée que si les partis politiques engagent réellement les dépenses visées. Ainsi, le montant obtenu à la suite du calcul ci-dessus est un montant auquel les partis *ont droit*; pour y avoir accès, les partis doivent présenter une demande de paiement accompagnée d'un état de compte suivant la forme prescrite par le DGEQ. Avec un taux de 0,83 \$ et 5 738 811 électeurs inscrits lors des dernières élections provinciales, c'est un montant total de 4 763 213 \$ que pourraient se partager les partis autorisés admissibles en 2011-2012.

Alors que l'allocation aux partis politiques concerne expressément les dépenses des partis entre les élections, on cherche aussi à favoriser la participation politique en *remboursant partiellement les dépenses électorales*. Le remboursement touche à la fois les candidats et les partis. Pour être admissible au remboursement de ses dépenses électorales, un candidat doit être élu ou obtenir au moins 15 % des suffrages exprimés. Dans le cas d'un parti, le seuil minimal pour être éligible est de 1 % des votes valides. Dans les deux cas, l'État rembourse 50 % des dépenses engagées et acquittées conformément à la Loi électorale. Il existe des limites de dépenses électorales, à la fois dans la circonscription et au niveau national pour les partis; toutes dépenses outrepassant ces limites

ne sont évidemment pas considérées comme des dépenses pouvant faire l'objet d'un remboursement. À la suite des élections générales de 2008, l'État québécois a distribué un total d'environ 9 281 920 \$ aux fins du remboursement des dépenses des candidats et des partis admissibles.

Chaque année, les partis politiques doivent transmettre au DGEQ un rapport financier préparé conformément aux principes comptables généralement reconnus et ayant fait l'objet d'une vérification par une personne ayant légalement le droit de pratiquer la vérification publique au Québec. Pour favoriser la transparence et aider les partis à se conformer à cette exigence législative, un *remboursement des frais de vérification* est accordé aux partis qui en font la demande. Ce remboursement couvre la moitié des frais de vérification, jusqu'à concurrence de 15 000 \$. D'année en année, depuis 2006, cette mesure coûte de 40 000 à 49 000 \$ environ à l'État (DGEQ, 2011b : 26).

- **Le financement public indirect**

Le financement public indirect se manifeste principalement sous la forme d'un crédit d'impôt. On ne trouve pas dans ce cas de formes de participation non monétaire considérables. Le *crédit d'impôt* a pour objet de favoriser la participation financière des citoyens à la vie politique, et ce, en encourageant les contributions aux partis politiques. Le crédit d'impôt québécois a récemment été bonifié; pour la première tranche de 100 \$, il est de 85 %; pour la seconde tranche de 300 \$, il est de 75 %. Le crédit maximal annuel est donc de 310 \$, pour une contribution de 400 \$.

- **Le financement public spécifique**

La seule forme de *financement public spécifique* octroyée au Québec est le soutien financier aux caucus parlementaires. Cette subvention, accordée par l'Assemblée nationale, ne concerne pas directement le parti politique, mais plus précisément le groupe parlementaire. Elle sert à rémunérer le personnel engagé par chacun des partis et à rembourser certaines dépenses liées au fonctionnement du service de recherche (Assemblée nationale du Québec, 2011a : en ligne). Ce soutien financier touche évidemment les partis représentés en chambre, mais aussi les députés indépendants. Les modalités de versement, les conditions d'admissibilité et les sommes octroyées sont déterminées par règlement par le Bureau de l'Assemblée nationale à la suite des élections générales. Il n'y a pas de règles fixes pour le partage de ces subventions; la somme attribuée à cha-

cun des partis est le fruit d'une négociation privée entre les différents partis politiques sur la base, entre autres, des résultats aux élections et du nombre de sièges. D'avril 2011 à mars 2012, une somme totale de 1 666 100 \$ sera partagée entre les quatre partis siégeant à l'Assemblée nationale, tandis que les députés indépendants toucheront chacun 22 700 \$ (Assemblée nationale du Québec, 2011a : en ligne).

3.1.2 L'encadrement du financement de source privée

On trouve au Québec les trois mesures retenues dans notre étude en vue de réglementer le financement privé. Tout d'abord, le législateur *interdit les contributions provenant de personnes morales*. Dès 1977, les seules personnes autorisées à effectuer des dons aux partis politiques sont les *électeurs*. Ensuite, la *limite de contribution annuelle* de ces électeurs est actuellement de 1 000 \$ à chacun des partis et des candidats ou des députés indépendants. À l'origine, ce montant était de 3 000 \$ par électeur pour l'ensemble des entités politiques durant une année. Il est demeuré à 3 000 \$ lors d'une refonte de la Loi électorale en 1989, mais en faveur de chacune des entités politiques autorisées. C'est en 2010 que la limite actuelle est entrée en vigueur. Finalement, la réforme de 2010 fait en sorte que les *noms de tous les donateurs sont rendus publics*, peu importe le montant de la contribution. Avant cette modification, seuls les noms des donateurs contribuant pour plus de 200 \$ étaient rendus publics.

3.2 Le Canada et certaines provinces

Nous comparerons maintenant les régimes de financement politique du gouvernement fédéral et de quatre provinces : le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Ontario.

Le premier régime de financement politique au Canada a été introduit en 1963 au Québec (Mowrey et Pelletier, 2002 : en ligne). Parmi les administrations que nous avons étudiées, la Nouvelle-Écosse suivra l'exemple avec une législation similaire en 1969. Le Canada (1974), l'Ontario (1975), le Nouveau-Brunswick (1978) et le Manitoba (1980) feront de même. Au palier fédéral, l'intérêt s'est développé en ce qui a trait au financement politique en partie en réponse à la législation mise en avant au Québec et aux coûts électoraux croissants : de 1963 à 1970, deux comités seront mis sur pied pour étudier la question (Mowrey et Pelletier, 2002 : en ligne). Le fait que le Parti libéral du Canada était souvent critiqué par rapport à sa dépendance aux contributions d'entreprises et l'effet politique du Watergate, au sud de la frontière, ne seront pas étrangers non

plus à la volonté fédérale d'imposer un cadre réglementaire (Seidle, 2011 : 41). Ce dernier verra le jour en 1974. Basé principalement sur le dévoilement de la taille et de l'origine des contributions politiques pour contrer la corruption politique, il a recours aux limites des dépenses aux niveaux local et national pour favoriser une compétition électorale équitable et limiter les besoins financiers des partis (Young et Hansen, 2011 : 4).

Notons que le Canada se démarque des autres démocraties du type Westminster en adoptant une telle législation dès 1974. Dans ces États, y compris au Canada, les partis politiques sont traditionnellement conçus comme des entités essentiellement privées et ne sont pas mentionnés dans la Constitution : « la réticence à reconnaître les partis comme étant des éléments importants de ces démocraties s'est traduite, en pratique, par une hésitation relative à réglementer leur fonctionnement ou à leur offrir un support financier public important » (Young et Hansen, 2011 : 2) [notre traduction]. À titre d'exemple, il a fallu attendre jusqu'en 1993 et en 1998 pour voir apparaître une législation concernant l'enregistrement des partis politiques en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni respectivement. De la même manière, le financement public direct, introduit au Canada en 1974 sous la forme du remboursement des dépenses électorales, sera adopté de manière tardive et limitée dans les États anglo-saxons (Young et Hansen, 2011 : 3).

Le Canada complétera son régime de financement politique avec une réforme majeure instaurée par le gouvernement libéral de Jean Chrétien en 2003. Cette réforme maintient les dispositions existantes, mais elle y ajoute un financement public vaste. On augmente notamment les remboursements des dépenses des candidats et des partis, et l'on introduit une allocation aux partis politiques, sur la base des suffrages obtenus aux dernières élections. En contrepartie, le recours au financement privé est restreint par l'imposition d'une limite aux contributions et par l'interdiction partielle de contributions venant de personnes morales¹⁹. Le gouvernement conservateur approfondira ces réformes en 2006 dans la foulée du scandale des commandites, abaissant la limite des contributions et interdisant toute contribution provenant de personnes morales. À l'été 2011, le même gouvernement, maintenant majoritaire, allait de l'avant avec son projet en vue d'éliminer l'allocation aux partis politiques. À compter du 1^{er} avril 2012, le gouvernement entend réduire le montant de l'allocation de 0,51 \$ par année, ce qui éliminerait complètement cette mesure à partir de 2015-2016.

¹⁹ En 2003, les personnes morales ne pouvaient plus contribuer aux partis politiques, mais elles pouvaient toujours faire des dons aux candidats et aux associations de circonscription.

3.2.1. Le financement public

- Le financement public direct

Tout d'abord, l'*allocation aux partis politiques* apparaît dans l'ensemble des administrations à l'étude, à l'exception de l'Ontario. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Canada éliminera progressivement cette mesure à partir d'avril 2012. Nous ferons néanmoins état des pratiques canadiennes en date de l'été 2011. Le tableau 2 illustre les modalités de fonctionnement des allocations aux partis politiques dans les administrations à l'étude.

Tableau 2 : Modalités de fonctionnement des allocations aux partis politiques dans les administrations canadiennes à l'étude

Administrations	Seuil d'admissibilité	Montant de l'allocation ^a
Canada	2 % des votes valides (ou 5 % des votes valides dans les circonscriptions où un candidat est soutenu)	2,04 \$ par vote valide (indexé)
Manitoba	Aucun	1,25 \$ par vote valide ^b
Nouveau-Brunswick	Être représenté en chambre ou présenter dix candidats	Crédit budgétaire autorisé par l'Assemblée législative chaque année, distribué en proportion des votes valides obtenus
Nouvelle-Écosse	Aucun	1,50 \$ par vote valide
Ontario	-	-
Québec	Aucun	0,83 \$ par électeur inscrit (indexé), distribué en proportion des votes valides obtenus

^a Les montants indexés relevés dans ce tableau sont les montants en vigueur en juin 2011.

^b Un montant plancher et un montant plafond sont prévus dans la législation manitobaine. Les modalités de ces limites sont expliquées ci-dessous.

Dans trois provinces, à savoir le Manitoba, la Nouvelle-Écosse et le Québec, il n'y a aucun seuil d'admissibilité. C'est dire que tous les partis enregistrés auprès de l'organisation électorale pertinente sont admissibles à l'allocation. Dans les deux autres cas, un seuil est établi pour déterminer les partis qui ont droit ou non à l'allocation.

En ce qui concerne le montant alloué et sa distribution, les modalités varient d'un endroit à un autre. D'une part, au Canada, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse, on prévoit un montant fixe par vote valide obtenu par le parti à l'occasion des dernières élections générales. Il existe au Manitoba un montant minimal garanti, ainsi qu'un pla-

fond, pour encadrer les dépenses publiques²⁰. D'autre part, le Nouveau-Brunswick et le Québec déterminent le montant de l'allocation de manière différente. Jusqu'en 2008, le Nouveau-Brunswick avait une formule de distribution similaire à celle du Canada, du Manitoba ou de la Nouvelle-Écosse. Le montant de base de l'allocation en 1981 était de 1,30 \$ par vote valide reçu, indexé sur l'inflation. Des contraintes budgétaires ont fait en sorte que le montant global des crédits alloués pour tous les paiements aux partis politiques a été gelé à 668 000 \$, à partir de 1990²¹. On a donc changé la formule de distribution en 2008 pour celle dont le tableau 2 fait état. Plus précisément, chaque année, on soustrait du montant global de 668 000 \$ les montants attitrés au remboursement des frais de vérification. Le montant obtenu correspond au budget restant pour l'allocation annuelle (658 000 \$ pour l'exercice financier 2011-2012), lequel sera divisé entre les partis selon la proportion des votes valides reçus. Au Québec, l'allocation totale a toujours été déterminée sur la base du nombre d'électeurs inscrits, selon les modalités explicitées ci-dessus (voir la section 3.1.1). Dans les deux cas, une telle approche a l'avantage de permettre un contrôle plus serré des coûts liés à cette mesure. C'est également le cas au Manitoba, où un plafond est imposé sur les allocations. À l'opposé, en Nouvelle-Écosse et au Canada, le montant de l'allocation varie en fonction de la participation électorale. Théoriquement, une telle mesure pourrait avoir une influence sur la participation électorale, en incitant les partis politiques à « faire sortir le vote », et ce, même dans des circonscriptions hors de portée, afin de toucher une subvention plus substantielle²².

Ajoutons deux dernières considérations avant de conclure sur l'allocation aux partis politiques. Premièrement, trois administrations – Manitoba, Nouveau-Brunswick et Québec – prévoient que l'allocation sert à rembourser les dépenses effectivement engagées par les partis politiques. Ces derniers peuvent donc recevoir moins d'argent que ce que prévoit la formule d'attribution si leurs dépenses sont peu élevées. Deuxièmement, les législations québécoise et canadienne prévoient que les montants accordés aux fins de l'allocation sont réajustés annuellement selon les variations de l'indice moyen des prix à la consommation. Cela permet une augmentation légère et graduelle des niveaux

²⁰ Le montant minimal garanti est de 10 000 \$ pour les partis représentés à l'Assemblée législative et de 600 \$ pour les autres partis admissibles. Le plafond est établi à 250 000 \$.

²¹ Cette information a été obtenue par un échange de courriels avec M. Nathan Phillips, directeur adjoint des élections pour Élections Nouveau-Brunswick.

²² Dans une recherche à ce sujet effectuée à partir de données agrégées et individuelles, Loewen et Blais (2011) ne trouvent pas de preuves concluantes en faveur de cette hypothèse pour les élections canadiennes de 2004 et de 2006.

d'aide octroyée aux partis pour les réajuster aux coûts de la vie. On évite ainsi d'avoir à augmenter de façon draconienne les subventions après plusieurs années, mesure généralement mal perçue au sein de la population.

La deuxième composante du financement public direct est le *remboursement des dépenses électorales*. C'est une mesure présente dans toutes les administrations retenues. Toutefois, on ne subventionne pas à la fois les candidats et les partis partout. Le tableau 3 trace un portrait de ce mode de financement au Canada et dans les provinces à l'étude. À l'exception du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, toutes les entités étudiées remboursent une partie des *dépenses des partis politiques*. Au Canada, au Manitoba et au Québec, ce remboursement se fait à la hauteur de 50 % des dépenses engagées et concerne les partis respectant un certain seuil d'admissibilité basé sur les suffrages obtenus. Le remboursement fonctionne de manière légèrement différente en Ontario. Dans chaque circonscription où un parti obtient plus de 15 % des votes valides, le parti a droit à un montant de 0,05 \$ par électeur inscrit dans cette circonscription. La somme touche les dépenses électorales, mais il ne s'agit pas d'un remboursement à proprement parler puisque l'attribution ne se fait pas sur la base des dépenses effectivement engagées comme dans les autres cas. Cette approche est aussi utilisée en Australie, comme nous aurons l'occasion de le constater (voir la section 4.2.1).

Toutes les entités prévoient un remboursement des *dépenses électorales des candidats* (voir le tableau 3). Le seuil minimal à atteindre pour avoir droit à un remboursement est de 10 ou de 15 % des votes valides. Dans tous les cas, une limite est imposée au montant du remboursement. Au Canada, au Manitoba, en Ontario et au Québec, un certain pourcentage des dépenses effectuées est remboursé et puisqu'une limitation des dépenses est en vigueur dans ces législations, les montants attribués aux remboursements des candidats sont contrôlés – on ne dépasse jamais une certaine proportion de la limite. Au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, la limite des remboursements est modulée différemment. La législation y énonce que l'on rembourse l'ensemble des dépenses électorales, jusqu'à concurrence d'un certain montant par électeur (0,25 \$ en Nouvelle-Écosse et 0,35 \$ au Nouveau-Brunswick, plus le coût de l'envoi d'une lettre à chacun des électeurs). La formulation est différente certes, mais la mesure demeure essentiellement la même.

Un élément original mérite d'être souligné. La législation manitobaine prévoit un remboursement complet des dépenses raisonnables engagées par un candidat en raison de son handicap ou en frais de garde d'enfants. Il s'agit de la seule pratique canadienne se dégageant de nos observations qui a pour objet d'améliorer l'accès politique à certaines catégories de personnes généralement moins bien représentées.

Tableau 3 : Modalités de fonctionnement du remboursement des dépenses électorales dans les administrations canadiennes à l'étude

Administrations	Partis politiques		Candidats	
	Seuil	Montant	Seuil	Montant
Canada	2 % des suffrages (ou 5 % des suffrages dans les circonscriptions où un candidat est soutenu)	50 % des dépenses engagées	10 % des votes valides	60 % des dépenses engagées ^a
Manitoba	10 % des votes valides dans toutes les circonscriptions où un candidat est soutenu	50 % des dépenses engagées	10 % des votes valides	50 % des dépenses engagées ^b
Nouveau-Brunswick	-	-	15 % des votes valides	100 % des dépenses engagées, jusqu'à concurrence d'un montant égal à 0,35 \$ par électeur, plus le coût de l'envoi d'une lettre de 28 grammes en première classe à chaque électeur
Nouvelle-Écosse	-	-	10 % des votes valides	100 % des dépenses engagées, jusqu'à concurrence de 0,25 \$ par électeur
Ontario	Subvention appliquée dans les circonscriptions où le parti a obtenu 15 % des votes valides	0,05 \$ par électeur dans les circonscriptions admissibles	15 % des votes valides	20 % des dépenses engagées ^c
Québec	1 % des votes valides	50 % des dépenses engagées	15 % des votes valides	50 % des dépenses engagées

^a Pour avoir droit à un remboursement de 60 % de ses dépenses électorales, un candidat doit dépenser au moins 30 % de la limite des dépenses dans sa circonscription. Pour un candidat dont les dépenses sont plus modestes, le remboursement correspond à 15 % de la limite des dépenses (sans dépasser 60 % de ses dépenses effectives).

^b En plus de ce remboursement, la législation manitobaine prévoit un remboursement complet des dépenses « raisonnables » engagées par un candidat en frais de garde ou en raison d'un handicap.

^c Dans les circonscriptions nordiques, les candidats admissibles (c'est-à-dire qui ont obtenu plus de 15 % des votes valides) ont droit, en plus du remboursement de 20 % de leurs dépenses, à un supplément de 8 680 \$ (indexé), indépendamment du niveau de leurs dépenses.

Une dernière mesure présente dans les administrations canadiennes, et qui est propre à ces dernières, est le *remboursement des frais de vérification*. Ce type de financement direct apparaît dans toutes les administrations canadiennes à l'étude. Le tableau 4 indique les bénéficiaires de cette mesure dans les différentes entités, ainsi que la limite de la contribution publique.

Tableau 4 : Remboursement des frais de vérification dans les administrations canadiennes à l'étude

Administrations	Bénéficiaire	Limite du remboursement
Canada	Association de circonscription	1 500 \$ ^a
Manitoba	Parti politique et candidat	Candidat : 1 500 \$ Parti politique : 16 000 \$ pour les états financiers annuels et 30 000 \$ pour la déclaration d'un parti suivant une élection ^a
Nouveau-Brunswick	Parti politique	2 000 \$
Nouvelle-Écosse	Candidat	Coût des frais de vérification, jusqu'à concurrence de 450 \$, ou encore 2 % des dépenses électorales, jusqu'à concurrence de 750 \$
Ontario	Association de circonscription, parti politique inscrit ou candidat	Association de circonscription : 744 \$ Parti politique inscrit : 1 488 \$ Candidat : 1 240 \$
Québec	Parti politique	15 000 \$ ^b

^a La loi électorale pertinente prévoit que le paiement est effectué directement au vérificateur.

^b Contrairement aux autres administrations, le Québec prévoit le remboursement de la moitié des frais de vérification, jusqu'à concurrence de 15 000 \$. Dans les autres cas, on rembourse l'ensemble de ces frais, jusqu'à concurrence de la limite établie.

- Le financement public indirect

Il existe un *crédit d'impôt* pour contribution politique au Canada ainsi que dans toutes les provinces à l'étude. Ce crédit est généralement progressif, de manière à favoriser les petites contributions. Il n'y a qu'en Nouvelle-Écosse qu'on retrouve un taux fixe qui s'applique à toutes les contributions admissibles (les contributions de moins de 1 000 \$). Ailleurs, la première tranche de la contribution profite d'un crédit d'impôt plus élevé que les tranches suivantes. Les crédits d'impôt maximaux les plus généreux se trouvent en Nouvelle-Écosse et en Ontario, où les limites aux contributions sont d'ailleurs parmi les plus élevées du groupe. La petite taille du crédit d'impôt maximal au Québec s'explique par le fait que cette province a fait le choix d'accorder aux donateurs des crédits d'impôt uniquement pour la première tranche de 400 \$ de leurs

contributions; les donateurs québécois profitent du taux le plus avantageux dans les entités étudiées pour cette tranche de contribution. Enfin, deux provinces autorisent toujours les dons de la part de personnes morales, à savoir le Nouveau-Brunswick et l'Ontario. Au Nouveau-Brunswick, la même formule de crédit d'impôt s'applique pour les dons provenant de personnes morales ou d'individus. En Ontario, les modalités sont légèrement différentes pour les personnes morales et les individus, mais tous ont droit à un crédit d'impôt pour contribution politique. Les taux des crédits d'impôt octroyés sont contenus dans le tableau 5.

Tableau 5 : Crédits d'impôt disponibles dans les administrations canadiennes à l'étude

Administrations	Crédit octroyé
Canada	75 % de la contribution pour la première tranche de 400 \$, plus 50 % pour la deuxième tranche allant de 400 à 750 \$, plus 33,33 % pour la dernière tranche variant de 750 à 1 275 \$ (crédit maximal : 650 \$)
Manitoba	75 % de la contribution pour la première tranche de 400 \$, plus 50 % pour la deuxième tranche allant de 400 à 750 \$, plus 33,33 % pour la dernière tranche variant de 750 à 1 275 \$ (crédit maximal : 650 \$)
Nouveau-Brunswick	75 % de la contribution pour la première tranche de 200 \$, plus 50 % pour la deuxième tranche allant de 200 à 550 \$, plus 33,33 % pour la dernière tranche variant de 550 à 1 075 \$ (crédit maximal : 500 \$)
Nouvelle-Écosse	75 % de la contribution de moins de 1 000 \$ (crédit maximal : 750 \$)
Ontario	75 % de la contribution pour la première tranche de 372 \$, plus 50 % pour la deuxième tranche allant de 372 à 1 240 \$, plus 33,33 % pour la dernière tranche variant de 1 240 à 2 821 \$ (crédit maximal : 1 240 \$)
Québec	85 % de la contribution pour la première tranche de 100 \$, plus 75 % pour la seconde tranche allant de 100 à 400 \$ (crédit maximal : 310 \$)

Contrairement à ce que l'on peut observer dans les pays de l'Europe de l'Ouest, la *participation non monétaire* de l'État aux activités électorales des partis politiques n'est pas monnaie courante au Canada. Les principales dispositions à cet égard concernent la diffusion des messages politiques. Certains gouvernements provinciaux permettent aux exploitants de réseaux de mettre gratuitement à la disposition des partis du temps d'antenne. C'est le cas au Québec et au Nouveau-Brunswick où le fait d'offrir ce temps d'antenne n'est pas considéré comme une contribution politique, pourvu qu'il soit distribué équitablement. Le cadre réglementaire fédéral est plus élaboré. La Loi électorale canadienne encadre l'accès aux médias en période électorale depuis 1974. Cela se fait

de deux manières : en réglementant l'achat du temps d'antenne par les partis²³ et en mettant gratuitement à disposition des partis du temps d'antenne. C'est un arbitre en matière de radiodiffusion, qui est nommé par le directeur général des élections du Canada, qui est responsable de l'attribution du temps d'antenne aux partis, selon des critères établis dans la Loi électorale du Canada²⁴. Ce type d'intervention indirecte, et non monétaire, permet de rendre la compétition électorale plus équitable et de contenir la hausse des coûts liés à l'utilisation des médias.

- Le financement public spécifique

La seule forme de financement public spécifique qui existe au Canada et dans les provinces étudiées est le *soutien aux caucus parlementaires des partis politiques*. Cette subvention, fournie par le Parlement, cherche à soutenir les groupes parlementaires en ce qui a trait à leurs dépenses administratives et de recherche. Cette mesure est en vigueur dans toutes les administrations étudiées, à l'exception du Nouveau-Brunswick. L'attribution de ce soutien se fait sur la base du nombre de sièges détenu par le parti.

L'idée de s'inspirer du modèle allemand (voir la section 4.1.1) en ce qui a trait aux fondations politiques a déjà été avancée par certains au Canada et au Québec, mais elle n'a jamais été retenue. Au Canada, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (commission Lortie) avait avancé un projet de mise sur pied de fondations à vocation politique financées en majorité par l'État²⁵. Au Québec, le politologue Guy Lachapelle, de l'Université Concordia, avait lui aussi préconisé cette approche dans le contexte du Jury citoyen sur le financement des partis politiques tenu à Québec en janvier 2010.

3.2.2 L'encadrement du financement de source privée

Concernant les *sources de contributions autorisées*, seuls l'Ontario et le Nouveau-Brunswick permettent toujours aux personnes morales (entreprises et syndicats) de faire des dons aux partis politiques. Partout ailleurs, seuls les individus peuvent contribuer – au Québec, la loi fait référence aux électeurs. C'est au Canada et au Québec que la *limite des contributions* est la moins élevée. Au niveau fédéral, les contributions y

²³ À cet effet, la loi énonce que chaque radiodiffuseur doit libérer six heures trente minutes de temps d'antenne durant la campagne électorale pour permettre l'achat de messages publicitaires.

²⁴ Les critères concernent principalement les résultats aux dernières élections (proportion de voix à chaque parti, et proportion de sièges détenus par le parti à la Chambre des communes). Toutefois, il doit également prendre en considération l'équité et l'intérêt public (Robertson et Spano, 2008 : en ligne).

²⁵ Pour une synthèse de la mesure telle que la proposait la commission Lortie, voir Seidle (2011 : 51).

sont limitées à 1 000 \$ par parti (y compris les instances) et par candidat ou député indépendant. L'Ontario peut compter sur la législation la plus permissive. Lors d'une année sans élections, les contributions d'un individu ou d'une personne morale peuvent s'élever à 15 500 \$ pour un même parti – c'est-à-dire 9 300 \$ au parti et 6 200 \$ à des associations de circonscriptions. Pendant une année électorale, ce montant peut doubler, une contribution additionnelle étant autorisée pour les partis (9 300 \$) et les candidats (6 200 \$ au total). Avec ces limites peu contraignantes, l'Ontario fait figure d'exception parmi les administrations canadiennes étudiées. Enfin, toutes les entités ciblées exigent la *divulcation de l'identité des donateurs* lorsque ces derniers versent une contribution qui dépasse un certain seuil. Ce seuil varie de 50 \$, en Nouvelle-Écosse à 250 \$, au Manitoba. Comme nous l'avons mentionné précédemment, aucun seuil n'est en vigueur au Québec; toutes les contributions sont rendues publiques. Au tableau 6 figurent toutes les mesures concernant l'encadrement du financement privé. Le tableau 7 fait une synthèse de l'ensemble des mesures recensées dans cette partie.

Tableau 6 : Réglementation du financement de source privée dans les administrations canadiennes à l'étude

Administrations	Sources permises			Limite de contribution	Seuil pour la divulgation du nom des contributeurs
	Individus	Entreprises	Syndicats		
Canada	Oui	Non	Non	1 000 \$ (indexé) par année à chaque parti et à chaque candidat indépendant, plus un total de 1 000 \$ pour les associations de circonscription de chaque parti	200 \$
Manitoba	Oui	Non	Non	3 000 \$ au total à tous les candidats et partis politiques	250 \$
Nouveau-Brunswick	Oui	Oui	Oui	6 000 \$ à chaque parti politique et à un candidat indépendant	100 \$
Nouvelle-Écosse	Oui	Non	Non	5 000 \$ à chaque parti	50 \$
Ontario	Oui	Oui	Oui	9 300 \$ par année à un parti, plus 9 300 \$ additionnels en période électorale 1 240 \$ à chaque association de circonscription, jusqu'à concurrence de 6 200 \$ En période électorale, 1 240 \$ par candidat, jusqu'à concurrence de 6 200 \$ (montants indexés)	100 \$
Québec	Oui (électeurs)	Non	Non	1 000 \$ à chaque parti, candidat indépendant et député indépendant	Divulgation de toutes les contributions

Tableau 7 : Synthèse des cadres réglementaires concernant les sources de financement des partis politiques dans les administrations canadiennes à l'étude

		Canada	Manitoba	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Ontario	Québec
Mesures							
Financement public	Allocation aux partis politiques	Oui ^a	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	Remboursement des dépenses électorales (partis)	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui
	Remboursement des dépenses électorales (candidats)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	Remboursement des frais de vérification	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	Soutien aux caucus parlementaires des partis politiques	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
	Crédit d'impôt	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	Participation non monétaire (accès aux médias)	Oui	Non	Oui	Non	Non	Oui
Financement privé	Interdiction des personnes morales	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui
	Limite de contribution	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	Divulgence des donateurs	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

^a Cette allocation sera réduite progressivement à partir de 2012, jusqu'à sa suppression en 2015-2016

4 Les pratiques

observées à l'étranger

Un inventaire des pratiques observées à l'étranger sera effectué dans cette partie. Nous avons ciblé un total de huit États, à savoir l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, les États-Unis, la France, le Mexique, le Royaume-Uni et la Suède. Comme pour le Canada et les provinces étudiées dans la troisième partie, nous nous intéresserons aux modalités entourant le financement public fourni par l'État ainsi qu'aux contraintes imposées en ce qui a trait au financement provenant de source privée.

4.1 Le financement politique en Allemagne

Allemagne (palier fédéral) : quelques données politiques et électorales

Population	environ 82 millions d'habitants
Électorat	environ 62 millions d'électeurs
Assemblée parlementaire (Bundestag)	<ul style="list-style-type: none"> • 622 membres élus avec un mode de scrutin mixte compensatoire • 6 partis politiques représentés
Conseil fédéral (Bundesrat)	<ul style="list-style-type: none"> • 69 membres désignés par le gouvernement de chaque land

L'État allemand soumet les partis politiques à une réglementation très élaborée. Marquée par la montée en puissance du Parti national-socialiste avant la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne fédérale a cherché à transformer ses partis en « institutions démocratiques, respectueuses de l'ordre constitutionnel, facilement contrôlables, et strictement réglementées » (Tolini, 2007 : 109). Ainsi, la Constitution allemande, adoptée en 1949, confère un rôle important aux partis politiques dans le système politique du pays, rôle qui sera affirmé et encadré davantage avec l'entrée en vigueur de la Loi sur les partis politiques en 1967. De fait, les partis politiques allemands deviennent d'importantes organisations, essentielles au fonctionnement du système politique. Par le fait même, la réglementation concerne essentiellement les partis, et non les candidats.

Le régime de financement politique allemand repose principalement sur les subventions publiques et des obligations de transparence qui incombent aux partis, une approche qui, selon Nassmacher, est une manière intéressante d' « éviter à la fois une réglementation excessive et un symbolisme vide » (2003 : 134). Il a fallu plusieurs décennies avant que s'établisse l'actuel régime. Avant d'aboutir à ce que l'on connaît aujourd'hui, celui-ci a évolué au gré des jugements de la Cour constitutionnelle allemande²⁶. Ce sera d'ailleurs une décision de cette dernière qui mènera à l'entrée en vigueur d'une réforme majeure, en 1994, laquelle mettra en place le système actuel. En 1992, la Cour déclare inconstitutionnelle une bonne partie du régime de financement politique et indique certaines balises à suivre pour réformer ce régime. Elle affirme notamment que les partis politiques ne doivent pas être trop dépendants de l'État pour subvenir à leurs besoins, de manière à favoriser leur enracinement dans la population (Tolini, 2007 : 112). Par la réforme de 1994, le cadre réglementaire est donc entièrement revu, principalement en ce qui concerne le financement public. En 2002, on apportera des modifications aux obligations de transparence et aux sanctions.

Les règles fédérales que nous exposerons dans les prochaines lignes s'appliquent aux organisations partisanes de tous les niveaux de gouvernement. En effet, la compétence en matière de réglementation des partis politiques et de leur financement revient entièrement au gouvernement fédéral.

4.1.1 Le financement public

- Le financement public direct

Le financement public direct des partis politiques est au cœur des mécanismes de réglementation du financement politique. Dès 1959, l'Allemagne introduit un financement public des partis politiques, devenant ainsi un des premiers États à mettre en avant une telle mesure. Les mécanismes d'attribution de cette allocation ont toutefois grandement évolué depuis ce temps. Aujourd'hui, on trouve principalement un *financement public général d'ordre annuel* qui a pour objet de financer l'ensemble des activités normalement assignées aux partis politiques en vertu de la Constitution. Un remboursement des dépenses électorales a déjà été en vigueur, mais il est réputé, de nos jours, faire partie de cette enveloppe globale. Ici encore, c'est une décision de la Cour constitutionnelle qui a provoqué ce remaniement (Bundestag, 2009 : en ligne).

²⁶ Pour un portrait complet de l'évolution historique de ce régime de financement politique, voir Tolini (2007 : 110-112).

L'allocation mise en place par la législation allemande est originale et relativement complexe. Pour être admissible au financement public, un parti doit avoir reçu au moins 0,5 % des votes aux dernières élections fédérales ou encore 1 % aux dernières élections régionales²⁷. Il doit également déposer un rapport annuel conforme aux dispositions de la loi. Les montants auxquels ont droit les partis admissibles se calculent à partir des suffrages obtenus aux dernières élections et de leur capacité de mobilisation. Ainsi, un parti reçoit 1,15 \$²⁸ par vote obtenu, jusqu'à concurrence de 4 millions de votes, après quoi le montant par vote diminue à 0,95 \$. Pour ce qui est de sa capacité de mobilisation, un parti reçoit 0,38 \$ pour chaque dollar obtenu par les cotisations des membres, les contributions des titulaires de charge publique élus et les dons obtenus légalement²⁹.

La législation prévoit toutefois deux plafonds. Le premier, appelé « plafond absolu », est le montant maximal alloué à tous les partis politiques. En 1994, une commission indépendante déterminait le montant de ce plafond, lequel est inscrit dans la Loi sur les partis politiques. Cette loi prévoit que, chaque année, les parlementaires peuvent revoir à la hausse le plafond absolu, sur la base des états financiers des partis pour l'année précédente et d'un rapport fourni par le président de l'Office fédéral de la statistique. Ce plafond a été revu à la hausse à deux reprises en vue de tenir compte de l'inflation pour s'établir à 179 550 000 \$ à partir de 2002. Dans les faits, le calcul effectué selon le mode d'attribution exposé ci-dessus mène régulièrement à un solde supérieur au plafond absolu (Bundestag, 2008 : en ligne). Dans une telle situation, les fonds alloués doivent être réduits. À titre d'exemple, en 2005, les partis politiques ont touché 0,95 \$ pour les 4 premiers millions de votes, 0,68 \$ pour les votes suivants et 0,32 \$ par dollar de contribution (Tolini, 2007 : 118).

Le second plafond, appelé « plafond relatif », concerne les partis politiques individuellement. Étant donné la décision de la Cour constitutionnelle mentionnée plus haut, selon laquelle les financements privés doivent être prioritaires, la Loi sur les partis politiques établit que les fonds publics alloués à un parti ne doivent pas dépasser ses recettes propres. En d'autres mots, un parti ne peut recevoir plus d'argent que ce qu'il est en mesure de récolter en fait de contributions.

²⁷ Est également admissible un parti dont la liste n'est pas admise au niveau du land, mais qui a recueilli plus de 10 % des voix dans une circonscription ou un district électoral.

²⁸ Les montants en euros ont été convertis en dollars canadiens au taux de change en vigueur le 12 juillet 2011 (1 euro = 1,35 dollar canadien).

²⁹ Le montant de 0,38 \$ s'applique seulement aux dons de moins de 4 455 \$ provenant de personnes physiques.

Par ailleurs, du montant final et global qui revient à un parti, on attribue 0,68 \$ par vote recueilli au moment des élections régionales aux sections régionales du parti, et le reste est finalement versé à la section nationale de ce parti. Les six partis représentés au Bundestag reçoivent généralement une part importante de l'allocation (environ 95 %), le reste étant divisé entre 15 à 20 petits partis (Nassmacher, 2003c : 124). Le tableau inclus en annexe fait état du calcul du financement public pour l'Allemagne en 2007.

- Le financement public indirect

L'Allemagne fournit un financement indirect aux partis politiques à la fois par un avantage fiscal conféré aux contributeurs et également par certaines formes de participation non monétaire à l'activité politique des partis.

Il existe à la fois un *crédit d'impôt remboursable* et la possibilité d'une *déduction fiscale* pour les contributeurs politiques allemands³⁰. Pour les contributions de moins de 2 227,50 \$, un individu peut réclamer un crédit d'impôt de 50 % de sa contribution. Au-delà de ce montant, un autre montant de 2 227,50 \$ peut être déduit du revenu imposable. Cet avantage fiscal touche autant les dons aux partis politiques que les frais d'adhésion. Depuis le début des années 90, cet avantage fiscal ne s'applique plus aux contributions venant de personnes morales, ces dernières pouvant tout de même contribuer au financement des partis.

La principale forme de *participation non monétaire* de l'État allemand est l'obligation imposée aux entreprises de radiodiffusion publique de fournir gratuitement du temps d'antenne aux partis politiques avant les élections nationales. La même obligation est imposée aux stations régionales pour les élections à un Landtag. Un temps d'antenne minimal est à la disposition de tous les partis politiques. Une autre portion est attribuée sur la base d'une égalité de traitement nuancée selon l'importance du parti (jugée d'après les résultats électoraux et la représentation en chambre principalement) (GRECO, 2009a : 11). Cette égalité de traitement doit être respectée chaque fois que des autorités publiques mettent des installations à la disposition de partis politiques ou leur fournissent tout autre service (aucune participation étatique particulière de ce genre n'est prévue par la loi).

³⁰ Pour la distinction entre ces deux formes d'avantages fiscaux, voir la section 2.1.2.

- Le financement public spécifique

Trois types d'organisations proches des partis politiques sont financés par l'État : les fondations à vocation politique, les groupes politiques au Bundestag et, finalement, les organisations de jeunesse.

Les *fondations* jouent un rôle important dans le système politique allemand. Leur mandat est d'ailleurs inscrit dans la Loi fondamentale allemande. Elles ont été fortement liées à la démocratisation allemande post-Seconde Guerre mondiale. Leurs objectifs principaux sont de rapprocher la politique des citoyens, d'encourager la participation et la responsabilité individuelle ainsi que de faire la promotion du pluralisme politique (Fondation Robert-Schuman, 2003 : en ligne). Les principaux partis allemands possèdent leur fondation, une entité qui est juridiquement distincte du parti et qui conserve une indépendance structurelle rigide. On retient généralement cinq grands domaines d'action des fondations politiques : la formation politique, la recherche scientifique à des fins de conseil politique, les bourses d'étude et de recherche, l'archivage et la coopération internationale (Balmelli, 2001 : 244). Leur financement provient presque entièrement des subventions publiques; de 2002 à 2006, seulement 2 % des revenus des fondations étaient tirés de source privée (Mohr, 2010 : 58). Pour obtenir une subvention fédérale, une fondation doit être affiliée à un parti politique qui constitue un groupe au Bundestag pendant deux législatures consécutives (Balmelli, 2001 : 245). Les montants alloués par les différents ministères aux fondations politiques sont fixés par la commission sur le budget du Bundestag. Ce montant est d'environ 445 000 000 \$ par année, divisé entre six fondations politiques en proportion de l'importance en chambre du parti auquel elles sont associées (Mohr, 2010 : 61).

En ce qui concerne les *subventions aux groupes parlementaires*, on les trouve principalement au Bundestag, le Bundesrat n'étant pas organisé autour des clivages partisans, mais plutôt en fonction de représentations régionales. Au Bundestag, les partis politiques doivent, pour former un groupe parlementaire, détenir au moins 5 % des membres de la chambre. Actuellement, quatre partis politiques ont constitué leur propre groupe parlementaire : le Parti social-démocrate d'Allemagne (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD), le Parti libéral-démocrate (*Freie Demokratische Partei*, FDP), le parti La Gauche (*Die Linke*), et le parti Alliance 90/Les Verts (*Bündnis 90/Die Grünen*). L'autre groupe parlementaire, le plus important en nombre, est formé par l'Union chrétienne démocrate d'Allemagne (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, CDU)

et l'Union chrétienne sociale en Bavière (*Christlich-Soziale Union in Bayern, CSU*). Ces deux partis distincts ne sont en concurrence électorale dans aucun land, ce qui leur permet de former cette alliance au Bundestag. Les groupes parlementaires sont considérés comme distincts du parti politique et leur comptabilité est séparée. Ils reçoivent un financement pour leur fonctionnement. Tant les groupes parlementaires que les fondations à vocation politique ne peuvent faire de dons à des partis politiques. En 2003, les subventions aux groupes parlementaires s'élevaient à 81 000 000 \$. L'argent est distribué entre les groupes parlementaires selon le nombre de membres faisant partie du groupe, mais une majoration de 15 % est accordée aux groupes de l'opposition pour compenser les ressources additionnelles sur lesquelles pourraient compter les groupes parlementaires formant le gouvernement (PILDAT, 2005 : en ligne).

Enfin, des subventions sont aussi accordées aux *organisations de jeunesse des partis*. Pour être admissibles, ces organisations doivent être liées à un parti politique représenté au Bundestag et démontrer qu'elles ont comme objectif de mener un travail durable et démocratique avec la jeunesse sur la base de la Constitution allemande. Plus modestes, ces subventions s'élevaient à 1 457 276 \$ en 2008, montant partagé entre quatre organisations de jeunesse (GRECO, 2009a : 7).

Le financement de toutes ces organisations, particulièrement celui des fondations, est sujet à débat. Dans sa thèse portant sur le financement des partis politiques, Nicolas Tolini affirme que ces entités « constituent une nébuleuse difficilement contrôlable, que la Cour constitutionnelle persiste à considérer comme indépendante des partis » (2007 : 115). Indépendantes sur le plan structurel, leurs actions peuvent être néanmoins difficiles à distinguer de celles des partis politiques. Pour Tiziano Balmelli, auteur d'une thèse en droit sur le financement des partis politiques, « il est notoire que les fondations politiques sont liées de manière vitale aux partis, au point que ce lien représente la condition nécessaire à leur reconnaissance et à leur financement public » (2001 : 246). Ainsi, les conditions d'accès à ces financements sont plus difficiles et favorisent les partis représentés au Bundestag, où le seuil électoral est de 5 % (en comparaison d'un seuil de 0,5 % pour être admissible au financement public direct). De surcroît, étant donné que ces subventions ne figurent pas aux comptes des partis, elles n'entrent pas dans le calcul des plafonds relatifs des partis. Ainsi, l'objectif de désétatisation du financement politique fixé par la Cour constitutionnelle allemande est en théorie respecté avec l'instauration de ce plafond relatif, mais la part des fonds publics dans les budgets des partis grimpe à environ 75 % si l'on intègre au calcul le financement

spécifique de ces organisations (Tolini, 2007 : 118). Le GRECO estime lui aussi que la séparation organique prétendue entre les partis et les fondations n'est pas si étanche et il déplore le manque de transparence en ce qui a trait au financement de ces organisations (Doublet, 2010 : 13). Il est en effet ardu d'appréhender globalement le financement des partis politiques en l'absence de données facilement accessibles à cet égard.

4.1.2 L'encadrement du financement de source privée

En Allemagne, le cadre réglementaire concernant le financement de source privée demeure très permissif. Le financement populaire est encouragé par les modalités d'attribution des allocations aux partis et les avantages fiscaux conférés aux donateurs. Toutefois, l'Allemagne permet aux *personnes tant physiques que morales* de verser des contributions politiques. De plus, il n'existe *aucune limite aux contributions*. Certaines font l'objet d'une *divulcation publique*. Le seuil pour divulguer le nom et l'adresse du donateur, ainsi que le montant donné, est élevé (13 500 \$). Ces informations apparaissent au rapport annuel des partis politiques. Par ailleurs, les contributions de plus de 67 500 \$ doivent être rapportées au président du Bundestag : celui-ci publie un document parlementaire faisant état du nom du contributeur et du montant donné.

4.2 Le financement politique en Australie

Australie (palier fédéral) : quelques données politiques et électorales

Population	environ 22 millions d'habitants
Électorat	environ 14 millions d'électeurs (vote obligatoire)
Chambre des représentants	<ul style="list-style-type: none"> • 150 membres élus avec un mode de scrutin préférentiel • 6 partis politiques représentés, 4 membres indépendants
Sénat	<ul style="list-style-type: none"> • 76 membres élus avec un mode de scrutin proportionnel • 6 partis politiques représentés, 1 membre indépendant

On compte plusieurs régimes de financement politique en Australie, à savoir celui du palier fédéral, que nous observerons dans notre rapport, et les régimes de chacun des six États et des deux territoires. Comme au Canada, la législation fédérale s'est développée à la suite de l'initiative d'une des entités fédérées. En effet, le New South Wales introduisait en 1981 un système de financement public et des obligations de divulgation des sources de financement à l'égard des partis politiques, deux éléments qui seront repris par le gouvernement fédéral et intégrés à la *Commonwealth Electoral Act* de

1984 (Amr et Lisowski, 2001 : 53). Aujourd'hui encore, le cadre réglementaire australien repose sur ces deux piliers, tout comme celui de la plupart des États du pays. À la base, ce régime a été instauré au milieu des années 80 pour remédier à la désuétude des règles applicables. La principale préoccupation était de réduire l'influence de l'argent sur les partis politiques et de répondre à l'augmentation constante des dépenses électorales (Orr, 2006 : 103).

4.2.1 Le financement public

- Le financement public direct

Le financement public direct a été instauré relativement tard en Australie, sous la forme d'un *financement des activités électorales des candidats et des partis*. On ne peut pas parler dans ce cas d'un véritable mécanisme de remboursement des dépenses électorales, puisque le calcul ne prend pas en compte les dépenses effectivement engagées. Nous le traiterons toutefois comme tel puisque le paiement se fait à la suite des élections et qu'il concerne directement l'activité électorale. En outre, il n'y a pas d'allocation annuelle pour les activités générales du parti comme c'est le cas dans d'autres pays.

Le calcul pour le financement électoral est très simple. À la suite des élections, un parti a droit à un certain montant pour chaque vote préférentiel qu'il obtient (les candidats indépendants sont aussi admissibles). Ce montant est indexé sur l'indice des prix à la consommation (IPC) tous les six mois et s'élevait à 2,36 \$³¹ lors des dernières élections générales en 2010. Pour avoir droit à ce remboursement, le candidat ou le parti doit obtenir 4 % des votes préférentiels dans une circonscription. Ce montant est attribué indépendamment des dépenses effectives du candidat ou du parti. À l'origine, seules les dépenses réellement engagées, preuves à l'appui, étaient remboursées par l'État. Toutefois, le calcul a été simplifié en 1995 : les candidats et les partis admissibles reçoivent depuis ce temps l'ensemble du montant auquel ils ont droit, peu importe les dépenses engagées (Young et Tham, 2006 : 40). La raison invoquée pour ce changement était une volonté de simplification administrative.

Pour les élections fédérales de 2010, le montant total du financement public des élections s'est élevé à 54 226 652 \$. Les deux principaux partis (le Parti travailliste (*Australian Labor Party*) et le Parti libéral (*Liberal Party of Australia*)) se partagent une

³¹ Les montants en dollars australiens ont été convertis en dollars canadiens au taux de change en vigueur le 18 juillet 2011 (1 dollar australien = 1,02 dollar canadien).

somme équivalente d'environ 21 000 000 \$ chacun; c'est donc dire qu'un peu moins de 80 % du financement public total est dirigé vers ces deux partis. Si l'on ajoute les Verts (*Australian Greens*) et le Parti national d'Australie (*National Party of Australia*) à ce portrait, la part des quatre plus grands partis augmente à 98 %. Le reste, soit 2 %, est partagé entre six petits partis et un peu moins de vingt candidats indépendants (AEC, 2010 : en ligne).

Sally Young et Joo-Cheong Tham, respectivement professeurs de science politique et de droit à l'Université de Melbourne, posent un regard critique sur les modalités d'attribution du financement des élections en Australie. Leur principale réserve tient au fait que cette subvention se fait sans condition : « le système australien qui offre aux partis politiques un financement public en cadeau pour les campagnes électorales sans imposer, en retour, une limite des dépenses, des contributions privées ou de la publicité politique, et sans spécifier l'utilisation qui devrait être faite de cet argent, est extrêmement inhabituel par rapport aux standards internationaux » (2006 : 125) [notre traduction]. Toujours selon ces deux auteurs, un effet pervers de ce laisser-aller est que ce financement a aidé les partis à dépenser encore davantage en frais de publicité électorale. Par le fait même, d'autres fonctions démocratiques que devraient exercer les partis entre deux élections n'ont pas été encouragées (Young et Tham, 2006 : 47).

Les trois autres États et le territoire qui fournissent un financement public direct adoptent également une telle approche (New South Wales, Victoria, Queensland et le Territoire de la capitale australienne). Le seuil minimal de 4 % des votes pour l'admissibilité au remboursement est conservé dans toutes ces administrations, mais ces dernières lient toutes le remboursement aux dépenses réelles du candidat ou du parti (à l'exception du Territoire de la capitale australienne).

- Le financement public indirect

L'Australie prévoit des avantages fiscaux pour les contributeurs et la seule forme de participation non monétaire significative relevée dans notre recherche est le temps d'antenne fourni gratuitement aux partis politiques.

Les *avantages fiscaux* conférés pour les contributions s'adressent aux personnes tant physiques que morales. Introduite en 1991, cette mesure permettait à l'époque aux contributeurs de déduire de leur revenu imposable une contribution politique à hauteur de 102 \$. Le montant déductible a récemment été relevé à 1 530 \$. Cette disposition

s'applique aux partis enregistrés à l'échelle de l'État fédéral tout comme à l'échelle des États et des territoires. Un montant additionnel de 1 530 \$ peut être déclaré pour les contributions à des candidats ou à des élus indépendants.

Par ailleurs, les radios et les télévisions publiques fournissent gratuitement du *temps d'antenne* aux partis politiques. Le parti formant le gouvernement et le parti formant l'opposition officielle disposent d'un même temps d'antenne. À certaines conditions (niveau de soutien, principalement), d'autres partis mineurs peuvent être admissibles à du temps d'antenne fourni gratuitement. De plus, certaines limites sont imposées aux diffuseurs quant à la diffusion de messages politiques et électoraux. Notamment, les diffuseurs doivent respecter le principe de l'équité dans le traitement des différents partis politiques, et ils ne peuvent diffuser plus de treize à quinze minutes de publicité politique par heure (Law Library of Congress, 2011 : en ligne). Une tentative de prohiber l'achat de temps d'antenne a déjà été brièvement en vigueur, mais cette mesure a été invalidée par la Haute Cour d'Australie en 1992 parce qu'elle limitait de façon excessive la liberté d'expression nécessaire à la tenue d'élections (Amr et Lisowski, 2001 : 65). Les possibilités législatives en vue de limiter l'explosion des coûts médiatiques s'en trouvent donc réduites.

- Le financement public spécifique

La seule forme de financement public spécifique présente en Australie est l'octroi de fonds aux centres de recherche liés à des partis politiques. Bien que le Parlement ait la responsabilité de fournir aux députés certains services et des allocations, ces contributions concernent les députés à titre individuel et non le groupe politique de manière collective³².

Le ministère de l'Administration et de la Déréglementation attribue chaque année des subventions à *quatre centres de recherche* liés à des partis politiques. Ces subventions portent sur les dépenses générales de ces centres pour leur permettre de mener des recherches sur les politiques publiques et d'encourager des échanges sur ces dernières avec des professionnels et des universitaires (Department of Finance and Deregulation, 2010 : en ligne). Les centres de recherche du Parti travailliste et du Parti libéral – respectivement le *Chifley Research Centre* et le *Menzies Research Centre* – obtiennent le même montant, qui s'élevait à 198 000 \$ pour l'année financière 2009-2010. Pour cette

³² Cette information a été obtenue par courriel auprès de M. Russel Chafer, du Bureau du greffier de la Chambre des représentants australienne.

même année, le *Page Research Centre* (affilié au Parti national d’Australie) touchait une somme de 99 000 \$, tandis que le *Green Institute* obtenait 51 000 \$ (Department of Finance and Deregulation of Australia, 2011 : en ligne).

4.2.2 L’encadrement du financement de source privée

Les contributions privées demeurent très peu réglementées en Australie. Ainsi, tant les *personnes morales que les personnes physiques* peuvent verser des contributions, et il n’existe *pas de limite de montant* à laquelle les contributeurs doivent se conformer. La *divulgation* est le principal outil de réglementation. Les partis politiques enregistrés doivent publier un rapport chaque année – tout comme les candidats à la suite d’une élection – dans lequel figurent le nombre de donateurs et la somme des montants reçus. Les détails concernant le donateur (nom et adresse) ne sont divulgués que si la contribution excède 10 200 \$³³. Ce seuil, en vigueur depuis 2006, est relativement élevé et constitue une augmentation substantielle par rapport à l’ancien seuil qui était de 1 530 \$.

4.3 Le financement politique en Belgique

Belgique (palier fédéral) : quelques données politiques et électorales

Population	environ 11 millions d’habitants
Électorat	environ 7,77 millions d’électeurs (vote obligatoire)
Chambre des représentants	<ul style="list-style-type: none"> • 150 membres élus avec un mode de scrutin proportionnel • 11 partis politiques représentés, et 1 membre indépendant
Sénat	<ul style="list-style-type: none"> • 71 membres, soit 40 élus directement avec un mode de scrutin proportionnel, 21 désignés par les Parlements de communauté et 10 désignés par les sénateurs élus • 10 partis politiques représentés

Contrairement à ce qui se produit dans plusieurs autres États européens, les partis politiques belges ne figurent pas à la Constitution du pays et leurs activités ont été très peu réglementées jusqu’à la fin des années 80. Une série de scandales politiques et l’augmentation importante des coûts liés aux campagnes électorales³⁴ mèneront toutefois à l’instauration d’un cadre juridique en ce qui a trait au financement des partis politiques et au contrôle de leurs dépenses le 4 juillet 1989³⁵. Ce cadre juridique place l’État au centre du financement des partis politiques en mettant en place une allocation

³³ Ce montant est indexé sur l’IPC annuellement. Il est actuellement de 11 900 \$.

³⁴ Par exemple, les élections se sont multipliées au fil des années avec, d’une part, la fédéralisation du pays et, d’autre part, l’émergence d’élections au niveau européen. On estime que les partis prennent part à des élections tous les deux ans en moyenne (GRECO, 2009b : 3).

³⁵ Loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu’au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, consultable en ligne à l’adresse suivante : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl (page consultée le 7 juillet 2011).

publique annuelle aux partis politiques. En parallèle, on viendra encadrer graduellement les contributions privées que peuvent recevoir les partis, principalement en interdisant aux personnes morales de verser des contributions politiques (1993) et en imposant une limite aux contributions que peuvent faire les particuliers (1999). En outre, des limites de dépenses sont imposées à la fois aux partis et aux candidats au cours des trois mois précédant une élection. Avant d'observer plus en détail les modalités de ce régime de financement politique, notons qu'en Belgique, État fédéral depuis 1970, l'essentiel des compétences touchant le financement politique revient à l'État central. Certaines dispositions ont été mises en place en vue de permettre aux communautés et aux régions de réglementer le contrôle des dépenses électorales pour les partis et les candidats au moment des élections à leur parlement respectif. En ce qui concerne le financement des partis, il demeure majoritairement de responsabilité fédérale – les régions et les communautés belges peuvent toutefois octroyer des dotations complémentaires aux partis politiques représentés au sein de leur assemblée (Verdussen, 2006 : 595). Nous nous intéresserons pour l'essentiel aux mesures fédérales.

4.3.1 Le financement public

- Le financement public direct

La seule forme de financement public direct existante en Belgique est l'allocation aux partis politiques, appelée « dotation » dans le langage juridique belge. La législation belge ne précisant pas d'utilisation spécifique de cet argent, la dotation sert donc à financer de manière générale le fonctionnement des partis politiques. Les dépenses électorales ne font pas l'objet d'un remboursement de la part de l'État, ni pour les partis ni pour les candidats.

L'introduction de cette *dotation* est la pièce maîtresse de la loi de 1989 en ce qui a trait au financement des partis. Elle est composée de deux parts : une part « forfaitaire », qui est identique pour tous les partis admissibles, et une part « variable », qui est distribuée sur la base des votes valides reçus par les listes de candidats des partis à l'occasion des dernières élections générales. Les montants fixés en 1989 ont été revus à la hausse en 1993 pour compenser les pertes de revenus provoquées par l'interdiction des contributions provenant de personnes morales. La législation en vigueur prévoit un montant forfaitaire de 168 750 \$ pour chaque parti admissible, en plus d'un montant de 1,69 \$ pour chaque vote valide. Ces montants sont adaptés en fonction des variations

de l'indice des prix à la consommation. Au 1^{er} octobre 2010, le montant de base s'établissait donc à 231 604 \$ et le montant variable à 1,98 \$ (Faniel, 2010 : 42)³⁶. Le vote étant obligatoire en Belgique, le montant octroyé sur la base des suffrages peut être fort élevé. Aux élections de 2010, par exemple, 6 527 367 votes valides ont été enregistrés à la Chambre des représentants et 6 469 103 au Sénat (Service public fédéral, 2010 : en ligne). Selon nos calculs, avec 11 partis représentés à l'une ou l'autre des deux chambres et 12 996 470 votes valides enregistrés, c'est donc une dotation publique annuelle totale d'environ 28 280 655 \$ que se partagent les partis politiques belges.

L'accès à ce financement est généralement reconnu comme difficile, quoique les conditions d'accès aient été assouplies au fil des ans (Delwit, 2008). Avant 2003, les partis devaient avoir un siège au Sénat *et* à la Chambre des représentants pour avoir accès au financement public. Cela représentait un obstacle considérable pour les petits partis. Les seuils effectifs pour se qualifier étaient plutôt élevés, notamment avec la diminution du nombre de sièges attribués au suffrage universel direct au Sénat³⁷ et l'introduction d'un seuil électoral de 5 % à l'échelle de la circonscription pour obtenir un siège à la Chambre des représentants ou au Sénat (Weekers, Maddens et Noppe, 2009 : 44). Dorénavant, la condition est d'avoir un siège à l'une ou l'autre des deux chambres. L'accès à cette seule source de financement direct demeure néanmoins complexe pour les nouveaux venus ou les petits partis, qui doivent donc se fier principalement aux contributions de source privée, elles-mêmes largement soumises à des contraintes (voir la section 4.3.2).

Outre ces conditions électorales, une autre condition doit être remplie pour avoir accès au financement public. L'État belge a cherché à empêcher des partis dits liberticides d'avoir accès aux deniers publics pour financer leurs activités. En 1995, l'octroi de l'allocation est ainsi conditionné à un engagement de la part des partis de respecter la Convention européenne des droits de l'homme. Cet engagement doit être inscrit dans les statuts des partis. Les partis visés à l'époque se sont tous les deux pliés à cette

³⁶ Une telle allocation sera par la suite adoptée au niveau régional par la Wallonie en 1996 et par la Flandre en 2001 (Weekers, Maddens et Noppe, 2009 : 27-28). La dotation est similaire en ce sens qu'elle inclut dans les deux cas un montant forfaitaire et un montant variable. Par contre, les conditions d'accès au financement sont plus strictes; en Wallonie comme en Flandre, un parti doit compter cinq élus pour être admissible à la dotation. Les montants de la dotation sont indexés sur l'IPC. Au 1^{er} octobre 2010, le montant forfaitaire était de 101 986 \$ en Flandre et de 94 400 \$ en Wallonie. Le montant par vote était de 2,45 \$ en Flandre et de 3,25 \$ en Wallonie (Faniel, 2010 : 42-43).

³⁷ Actuellement, 40 sièges sont attribués au suffrage universel direct au Sénat belge. En 1993, ce nombre était de 106. Les autres sénateurs sont désignés par les parlements des communautés (au sein de leur députation) ou par cooptation.

exigence (Faniel, 2010 : 44). En 1999, un mécanisme de sanction est intégré à la législation pour sévir en cas de non-respect de cet engagement. Jusqu'à maintenant, aucune sanction n'a été imposée, mais, en date de 2010, des poursuites étaient en cours contre le Vlaams Belang et le Front national, deux partis d'extrême droite (Faniel, 2010 : 44).

- Le financement public indirect

La Belgique est un des rares endroits à l'étude où il n'existe pas de crédit d'impôt pour les contributions politiques. En fait, une telle mesure a déjà été en vigueur à partir de 1985, mais elle a été abolie en 1993, en même temps que l'on interdisait aux personnes morales de verser des contributions aux partis politiques. La seule forme de soutien indirect de la part de l'État belge est donc sa *participation non monétaire* aux activités électorales des partis politiques. Celle-ci se décline en quelques éléments. D'abord, du temps d'antenne est mis à la disposition des partis gratuitement, en proportion de leur représentation au Parlement. Par ailleurs, l'accès aux médias est sévèrement limité : l'affichage commercial et la publicité audiovisuelle sont interdits (Delwit, 2008 : 243). D'autres mesures de soutien viennent combler en partie l'absence de remboursement des dépenses électorales : « dispense de timbres fiscaux sur les affiches électorales, traitement préférentiel pour certains envois électoraux, [ou encore] organisation de tribunes politiques à la radio et à la télévision » (GRECO, 2009b : 7).

- Le financement public spécifique

La première forme de financement public spécifique qu'on retrouve en Belgique concerne l'*aide attribuée aux groupes parlementaires* présents au Sénat et à la Chambre des représentants, soit un financement distinct de la dotation présentée plus haut. Ce soutien est la première forme de financement public instaurée en Belgique; il a été introduit en 1970³⁸. Le règlement de la Chambre des représentants fixe à cinq le nombre de membres nécessaires pour former un groupe politique reconnu, tandis que ce nombre est de quatre au Sénat³⁹. Les modalités de distribution de cette subvention ne sont pas déterminées par une loi, mais bien par une décision du conseil de direction de ces assemblées. En ce moment, la subvention annuelle versée aux groupes politiques reconnus est de 69 618 \$ par membre d'un groupe parlementaire à la Chambre des

³⁸ Aujourd'hui, les huit autres parlements du pays allouent également ce type de subvention. C'est le règlement de chaque assemblée qui détermine le montant et les modalités d'octroi de ce financement (Bondo, 2010 : 16).

³⁹ À noter que le règlement du Sénat prévoit que ce nombre peut varier selon les résultats électoraux des dernières élections.

représentants et de 117 017 \$ par membre au Sénat. Par ailleurs, le Sénat accorde aussi des subventions aux groupes politiques de plus de deux membres, mais qui n'atteignent pas le critère de quatre sièges pour être reconnus. La subvention par membre pour ces partis est légèrement plus basse; elle est de 103 664 \$ (Faniel, 2010 : 35). Bien que nous considérons, dans notre étude, ce type de subvention comme spécifique, en ce sens qu'elle concerne le groupe parlementaire ou le caucus et non le parti en soi, il faut mentionner qu'en Belgique cette aide s'apparente davantage à un financement direct : en effet, ces sommes font partie des budgets d'ensemble de l'organisation centrale du parti qui l'utilise tant pour des dépenses électorales que pour des dépenses de fonctionnement du parti (Weekers, Maddens et Noppe, 2009 : 26).

Les partis peuvent également fonder, sous la forme d'*associations sans but lucratif*, des organisations ayant comme mandat de développer des activités de formation citoyenne ou d'éducation. Ces associations s'apparentent à des fondations politiques comme on en trouve en Allemagne, mais on n'emploie généralement pas ce terme pour les qualifier en Belgique. La deuxième forme de financement spécifique concerne donc ces organisations affiliées aux partis. Ces dernières peuvent en effet recevoir, au même titre que d'autres acteurs du milieu associatif ou syndical, des subventions pour encourager l'offre de ces activités (Faniel, 2010 : 47). Dans ce cas, contrairement à ce que l'on constate dans le cas de la subvention aux groupes politiques au Sénat ou à la Chambre des représentants, le financement est bel et bien spécifique en ce sens qu'il est destiné à une association distincte du parti politique, mais qui travaille en son intérêt.

4.3.2 L'encadrement du financement de source privée

La Belgique compte sur deux des trois mesures en vue d'encadrer le financement de source privée que nous avons ciblées dans notre étude. Tout d'abord, il existe des contraintes en ce qui a trait aux donateurs qui peuvent verser des contributions aux partis politiques. Comme nous l'avons déjà mentionné, *seules les personnes physiques* ont le droit de verser une contribution politique. Sont donc exclues toutes contributions provenant d'entreprises ou de syndicats, notamment. Ensuite, une *limite de contribution* est imposée aux donateurs. La législation précise en effet que ces derniers ne peuvent donner plus de 2 700 \$ à des entités politiques au cours d'une année. Par ailleurs, une même entité ne peut recevoir annuellement plus de 675 \$ d'un même contributeur. Enfin, l'*identité des personnes physiques* qui versent une contribution de plus de 168 \$ doit être enregistrée par le parti et transmise à une commission de contrôle qui en

garantit la confidentialité (Faniel, 2010 : 46). Il s'agit donc d'un enregistrement de ces informations, mais pas d'une divulgation publique. Une telle divulgation n'est pas prévue par la loi et serait de toute façon incompatible avec la Loi sur la protection de la vie privée de la Belgique, comme l'a estimé la Commission de protection de la vie privée (GRECO, 2009b : 11).

4.4 Le financement politique aux États-Unis

États-Unis (palier fédéral) : quelques données politiques et électorales

Population	environ 312 millions d'habitants
Électorat	environ 218 millions d'électeurs
Élection présidentielle	président élu avec un mode de scrutin indirect (collège électoral)
Chambre des représentants	<ul style="list-style-type: none"> • 435 membres élus avec un mode de scrutin majoritaire à un tour • 2 partis politiques représentés
Sénat	<ul style="list-style-type: none"> • 100 membres élus avec un mode de scrutin majoritaire à un tour • 2 partis politiques représentés • 2 membres indépendants

Le régime de financement politique américain est relativement singulier, tant en raison des caractéristiques du système partisan que des décisions des tribunaux américains qui ont contribué à assujettir le financement politique à la liberté d'expression. Véritables machines électorales, les partis servent principalement à soutenir des candidats qui, eux, sont réellement au cœur des campagnes électorales. Dans un contexte où les candidats occupent une place très importante dans les campagnes électorales américaines (Griner et Zovatto, 2005 : 147), tant les contributions privées – qui sont primordiales dans le système américain – que le financement public concernent principalement les activités électorales des candidats, et beaucoup moins celles des partis politiques.

À la suite du scandale du Watergate, les préoccupations sont nombreuses en ce qui a trait à la manière de financer les campagnes électorales. Les règles existantes entourant le financement politique sont resserrées en 1974; on introduit un système de financement public des campagnes présidentielles, des limites aux contributions politiques ainsi que des limites de dépenses pour les organisations électorales et pour les tiers (individus, entreprises, etc.). Des décisions juridiques viendront toutefois lever certaines de ces restrictions (Lebeuf, 2011 : en ligne). Une décision majeure de la Cour suprême en 1976 statue notamment que le fait de dépenser de l'argent pour influencer sur

le résultat d'une élection constitue une manifestation de la liberté d'expression, laquelle est garantie par le premier amendement à la Constitution américaine. On juge donc que les limites imposées quant aux dépenses électorales des candidats et des tiers sont inconstitutionnelles⁴⁰. Ce jugement vient réduire la marge de manœuvre du législateur américain quant à la réglementation du financement politique. Au fil des ans, de nombreuses failles à la législation se sont révélées; il s'avère facile de contourner les limites de contributions individuelles et les campagnes publicitaires menées par des tiers sont de plus en plus importantes. Ainsi, une réforme instaurée en 2002 tente de répondre à ces préoccupations en imposant de nouvelles exigences quant aux déclarations des contributions individuelles et en mettant en place des restrictions quant au financement des campagnes publicitaires des candidats (Fisher et Eisenstadt, 2004 : 623). Nous observerons donc ici le système de financement public mis en place et les contraintes imposées quant aux sources de financement privé. Mentionnons toutefois que chaque État américain compte sur son propre système de réglementation du financement politique et que, comme le notent Griner et Zovatto, « les régulations oscillent entre l'approche du laisser-aller de l'État de Virginie et une approche avec un financement public généreux dans l'État du Maine, notamment » (2005 : 148). Pour notre part, nous nous concentrerons sur le système présent au palier fédéral.

4.4.1 Le financement public

- Le financement public direct

Le modèle de financement public direct aux États-Unis est original et n'entre pas forcément dans les catégories identifiées dans les autres États. On ne peut en effet parler ni d'une allocation aux partis politiques ni de remboursement des dépenses électorales, comme cela se produit ailleurs. Notons d'abord que ce système est hybride. D'un côté, la campagne présidentielle est très réglementée et des fonds publics sont accessibles tant durant les conventions que durant la campagne en soi, pourvu que le candidat souscrive à une limitation des dépenses. De l'autre côté, les campagnes électorales pour le Congrès ne font pas l'objet d'un financement public. Les membres du Congrès ayant toujours refusé de mettre en branle un financement public et d'instaurer une limitation des dépenses, ces campagnes sont moins encadrées (Alexander, 2005 : 95).

⁴⁰ Une exception demeure : en effet, un plafond des dépenses peut être imposé à un candidat qui accepte le financement public de sa campagne.

Le financement public direct concerne donc exclusivement la campagne présidentielle. Il prend la forme d'un fonds pour la campagne électorale présidentielle (*Presidential Election Campaign Fund*). Le premier élément d'originalité tient à la source de financement de ce fonds. Les contribuables américains doivent volontairement accepter de contribuer financièrement au fonds en question, en cochant une case dans leur déclaration de revenu fédérale afin qu'un montant de 2,85 \$⁴¹ provenant de leur impôt puisse être redirigé vers ce fonds. Cette modalité de financement dudit fonds a comme objectif d'augmenter la légitimité de la mesure. Concrètement, toutefois, la participation chute d'année en année : dans les faits, elle a continuellement diminué au fur et à mesure que le scandale du Watergate tombait dans l'oubli (Nassmacher, 2009 : 294). Elle est passée d'un sommet de 28,7 % en 1980 à 7,3 % en 2010 (Federal Election Commission, 2011 : en ligne)⁴².

Le financement public de la campagne présidentielle se divise en trois programmes, tous financés par le fonds décrit précédemment : 1) les fonds à contribution doublée (*matching funds*) pour les candidats à la primaire; 2) le financement des élections présidentielles; et 3) le financement des conventions. Le tableau 8 résume les modalités d'application des différents programmes de financement public pour les deux principaux partis. Le financement public concerne effectivement au premier chef les partis démocrate et républicain. Les plus petits partis ne tenant généralement pas de primaires pour la nomination du candidat présidentiel, les fonds à contribution doublée ne les touchent donc pas (Herbert, 2005 : 100). Ces petits partis peuvent recevoir des fonds pour l'organisation de leur convention nationale et leurs candidats peuvent avoir droit au financement des élections présidentielles, sous des conditions différentes. Ils reçoivent un montant en proportion de leurs résultats à la dernière élection présidentielle. Dans les deux cas, le parti doit avoir obtenu 5 % des résultats aux dernières élections présidentielles pour être admissible, ce qui n'est arrivé à aucun petit parti depuis 1996⁴³.

Somme toute, le financement public ne permet de rembourser qu'une mince partie des dépenses électorales totales (Griner et Zovatto, 2005 : 148). Seule la campagne présidentielle est financée et un candidat est libre d'accepter ou de refuser ce financement.

⁴¹ Les montants en dollars américains ont été convertis en dollars canadiens au taux de change en vigueur le 19 juillet 2011 (1 dollar américain = 0,95 dollar canadien).

⁴² C'est pour pallier cette diminution de participation et pour s'assurer que les ressources nécessaires seraient accessibles pour faire fonctionner le fonds que le montant auquel le contribuable consent est passé de 0,95 \$ à 2,85 \$ en 1994.

⁴³ Un petit parti peut recevoir rétroactivement les fonds pertinents s'il obtient 5 % des votes au moment de l'élection présidentielle courante.

S'il le refuse, il n'a pas à se plier aux différentes exigences du programme, notamment en matière de contrôle des dépenses. De plus en plus, les principaux candidats des deux partis refusent le financement public à l'occasion des primaires⁴⁴. Traditionnellement, les candidats sélectionnés au terme de ce processus acceptaient toutefois le financement public de la campagne présidentielle. Barack Obama a néanmoins refusé ce financement en 2008, une première depuis la mise en place de ce programme (Federal Election Commission, 2011 : en ligne). Toutes ces défections, ainsi que la baisse de participation des contribuables au financement du Fonds pour la campagne électorale présidentielle, nuisent à la légitimité et à l'efficacité du programme.

Tableau 8 : Système de financement public direct américain

Programme	Critères d'admissibilité ^a	Montants distribués
Fonds à contribution doublée pour les primaires	Le candidat doit recueillir des contributions d'au moins 4 750 \$ dans au moins vingt États. Le total des contributions doit donc atteindre 95 000 \$. Bien que des contributions supérieures soient légales, seules les contributions individuelles de moins de 237,50 \$ s'appliquent pour calculer si le candidat atteint ou non ce seuil.	L'État apparie le montant d'une contribution individuelle, jusqu'à concurrence de 237,50 \$. Les candidats admissibles peuvent recevoir des fonds publics, jusqu'à concurrence de la moitié de la limite des dépenses nationales pour les primaires.
Financement des élections présidentielles	Les candidats des deux principaux partis sont admissibles.	On donne 19 000 000 \$ à chacun des candidats. Ce montant est indexé sur l'IPC. En 2008, les candidats à la présidentielle des principaux partis pouvaient recevoir 80 000 000 \$.
Financement des conventions	Les deux principaux partis sont admissibles.	Chacun des partis reçoit 4 000 000 \$ pour financer la convention de nomination présidentielle nationale. Ce montant est indexé sur l'IPC. En 2008, les deux principaux partis ont reçu chacun 16 000 000 \$.

^a Dans tous les cas, le candidat ou le parti doit s'engager à respecter une limite des dépenses et à fournir, sur demande, les preuves de ses dépenses effectives pour être admissibles à l'aide publique.

- Le financement public indirect

Il existe peu de formes de financement public indirect aux États-Unis. D'une part, les contributions politiques des individus ne sont l'objet d'aucun avantage fiscal pour le contributeur. Sur le plan de la participation non monétaire, aucun temps d'antenne n'est fourni gratuitement aux fins des campagnes électorales. Les États-Unis font figure d'exception à cet effet parmi les pays à l'étude, mais également parmi l'ensemble des

⁴⁴ Cela a été le cas, notamment, de Howard Dean, de John Kerry et de George W. Bush en 2004 ainsi que de Barack Obama et de John McCain en 2008.

démocraties établies (Young et Tham, 2006 : 49). Deux dispositions s'appliquent toutefois eu égard à la diffusion de nature politique (Herbet, 2005 : 104). En premier lieu, le principe des « opportunités égales » s'applique quant à la distribution du temps d'antenne par les diffuseurs : si une station de télévision ou de radio fournit du temps d'antenne gratuitement ou à prix réduit à un candidat en particulier, elle devrait permettre aux autres candidats d'avoir accès à des conditions de diffusion similaires. En second lieu, les diffuseurs sont tenus de charger leur tarif le plus bas pour le temps acheté par des candidats. Par ailleurs, une autre forme de participation non monétaire de l'État américain est l'octroi d'un tarif postal préférentiel aux instances des deux principaux partis (Tolini, 2007 : 133).

- Le financement public spécifique

Nous n'avons répertorié aucune forme de financement public spécifique pour le palier fédéral aux États-Unis.

4.4.2 L'encadrement du financement de source privée

En vertu de la législation, *seuls les individus* peuvent verser des contributions à un parti politique. Ces dernières sont soumises à *certaines limites*. Ainsi, un individu ne peut donner plus de 2 375 \$ à un candidat à chaque élection⁴⁵. Chaque année, la limite d'une contribution à titre individuel est de 4 750 \$ à un comité d'action politique (*Political Action Committee* (PAC)), de 29 260 \$ au comité national d'un parti ou de 9 500 \$ à l'ensemble des comités politiques locaux⁴⁶. Un plafond global est établi à 111 150 \$ tous les deux ans, soit une limite de 43 890 \$ à tous les candidats et de 67 260 \$ à tous les partis et à un PAC. La législation électorale énonce que les comités de candidats ou de partis et les PAC doivent soumettre des rapports périodiques faisant état des sources de leurs fonds. L'information est diffusée de manière régulière pour favoriser la transparence avant, pendant et après les élections. Les contributions de plus de 190 \$ engendrent une *divulgation* du nom et de l'adresse du contributeur, ainsi que le montant du don. Selon Herbert, « le système de divulgation est la disposition la moins controversée, la plus efficace et la plus efficiente de l'ensemble des dispositions de la législation électorale américaine » (2005 : 94) [notre traduction].

⁴⁵ La période des primaires et des caucus est considérée comme une élection, tandis que la campagne présidentielle en est une autre.

⁴⁶ Les limites de contribution à un candidat ou au parti national sont indexées sur l'IPC chaque année impaire.

Les comités d'action politique américains (*Political Action Committee (PAC)*)

Un comité d'action politique, ou PAC, est un regroupement qui peut être formé par des entreprises, des syndicats, des associations professionnelles et des groupes de citoyens pour collecter des fonds au nom d'un candidat. Les coûts administratifs sont à la charge de la société qui met en place le PAC, mais les contributions demeurent l'exclusivité des individus. Ces derniers doivent être liés à l'organisation qui chapeaute le PAC (employé de l'entreprise, membre du syndicat, etc.) Les PAC doivent respecter des plafonds (tant pour les contributions reçues que pour les dons faits), s'enregistrer auprès de l'autorité électorale et divulguer l'identité des donateurs avant l'élection.

Il existe également des comités d'action politique indépendants (*nonconnected PAC*) qui, eux, ne relèvent d'aucune organisation en particulier et peuvent ainsi solliciter les contributions du grand public. En 2010, la Cour Suprême a déterminé que les plafonds imposés aux contributions versés à ces PAC indépendants étaient inconstitutionnels. De la sorte, elle apportait un changement majeur à la manière de financer les campagnes électorales. En effet, ces PAC s'organisent très rapidement en machines de financement fort imposantes (Lebeuf, 2011 : en ligne).

Ces dispositions n'ont pas empêché l'escalade des coûts liés aux campagnes électorales, notamment parce que, parallèlement à ces contributions qui sont réglementées par la loi, on ne peut imposer de limites aux dépenses effectuées par des tiers (entreprises, individus, PAC, etc.) dans le contexte d'une campagne électorale, pourvu que ces dépenses ne soient pas coordonnées avec le candidat favorisé. On parle ainsi de « dépenses indépendantes ». Selon la Cour suprême, limiter ces dépenses indépendantes reviendrait à brimer la liberté d'expression de ceux qui veulent mener une campagne dite parallèle. Donc, si d'un côté, des règles strictes existent quant aux contributions directes à des partis, à des candidats ou à des PAC, de l'autre côté, rien n'empêche un tiers de financer indirectement la campagne d'un candidat en menant une campagne parallèle.

4.5 Le financement politique en France

France : quelques données politiques et électorales

Population	environ 63 millions d'habitants
Électorat	environ 43 millions d'électeurs
Élection présidentielle	président élu avec un mode de scrutin majoritaire à deux tours
Assemblée nationale	<ul style="list-style-type: none"> • 577 membres élus avec un mode de scrutin majoritaire à deux tours • 14 partis politiques représentés (formant quatre groupes politiques)
Sénat	<ul style="list-style-type: none"> • 346 membres élus par un collège électoral dans le contexte du département (scrutin majoritaire à deux tours ou proportionnel selon le nombre de sénateurs dévolus au département) • 17 partis politiques représentés (formant six groupes politiques)

Datant de 1958, la Constitution de la V^e République reconnaît dès le départ l'existence des partis politiques, mais leurs activités sont demeurées largement non réglementées jusqu'à la fin des années 80. Pendant ces quelques décennies, le législateur français n'arrivera pas à mettre en place un cadre réglementaire encadrant les activités partisanes. À cet effet, Ben Clift et Justin Fisher, respectivement de l'Université Brunel et de l'Université de Warwick, relèvent qu'au total 29 lois sur le financement politique ont été proposées sans succès de 1970 à 1988 (2004 : 683). Pourtant, la nécessité d'instaurer un tel régime se fait croissante en raison de la place de plus en plus prépondérante qu'occuperont les partis dans la vie politique française et, parallèlement, de la difficulté d'assurer un financement stable et suffisant. L'absence de règles a rapidement fait « apparaître le système français comme obsolète et [l'a placé] en situation de crise » (Tolini, 2007 : 10). Des scandales financiers majeurs ajouteront une pression considérable sur les politiciens, à un point tel que l'adoption d'une loi deviendra inévitable en 1988.

Il faut noter qu'en France le développement du régime de financement politique jusqu'au modèle actuel n'a pas été le fruit d'un processus cohérent et uniforme. Au cours des années suivant l'adoption de la Loi du 11 mars 1988 sur la transparence financière dans la vie politique, ses dispositifs ont souvent été modifiés – de 1988 à 1995, six lois sont venues modifier le portrait du régime de financement politique. L'explication derrière

ce processus de réforme continu relève de la nécessité de combler certaines lacunes et de faire face à des conséquences inattendues, dans un contexte où les scandales financiers continuent d'éclater régulièrement (Clift et Fisher, 2004 : 683). La Loi de 1988 reposait sur trois piliers qui demeurent aujourd'hui importants malgré les changements successifs : la reconnaissance des partis politiques, le financement public de ces derniers et la transparence de leurs comptes (Tolini, 2007 : 16). De nos jours, une douzaine de lois régissent le financement de la vie politique (Sénat, 2011 : en ligne).

4.5.1 Le financement public

- Le financement public direct

Le financement public direct en France prend la forme d'une allocation annuelle aux partis politiques et d'un remboursement des dépenses électorales qui touche expressément les candidats.

Le montant global de l'enveloppe réservée à l'*allocation aux partis politiques* est inscrit chaque année dans le projet de loi sur les finances. Depuis 2003, ce montant est de 108 400 000 \$: il est divisé en deux fractions égales qui sont distribuées de manière différente. La première est allouée sur la base des résultats à la dernière élection. Pour être admissible, un parti doit obtenir au moins 1 % des voix exprimées dans au moins 50 circonscriptions (sur un total de 577 circonscriptions). La première enveloppe de 54 200 000 \$ est donc répartie entre les partis admissibles en proportion du nombre de suffrages au premier tour des dernières élections législatives. Seuls les partis bénéficiaires de la première fraction de l'enveloppe ont droit à un certain montant en vertu de la seconde fraction. Celle-ci est alors distribuée en proportion du nombre de membres du Sénat et de l'Assemblée nationale qui ont déclaré être inscrits ou être rattachés aux partis en question (59 211 \$ par membre en 2010). L'attribution de la première fraction est, depuis quelque temps, conditionnée au respect du principe de la parité entre les hommes et les femmes. La règle, figurant à l'article 9-1 de la Loi de 1988, est la suivante :

[L]orsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à une formation politique, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, dépasse 2 % du nombre total de ses candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribuée est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total des candidats.

Ainsi, le montant prévu pour la première enveloppe n'est généralement pas distribué au complet. De 2003 à 2007, l'application de ces règles a fait en sorte qu'une somme d'environ 9 500 000 \$ n'a pas été répartie chaque année (GRECO, 2009c : 6). À la suite des élections législatives de 2007, ce montant a diminué pour s'établir à 7 300 000 \$. Toutes choses égales par ailleurs, on peut donc conclure à une certaine amélioration des pratiques en ce qui a trait à l'accès des femmes aux fonctions électives.

Le financement public direct tel que nous l'avons décrit ci-dessus profite à un grand nombre de partis. Bon an mal an, c'est environ une cinquantaine de partis qui bénéficient de cette aide publique⁴⁷. Un parti comme l'Union pour un mouvement populaire (UMP), qui a obtenu le plus de voix lors des dernières législatives et qui compte 461 sièges au Parlement en 2010, peut toucher une subvention totale de 45 000 000 \$, soit près de la moitié de l'enveloppe totale. C'est donc dire qu'un grand nombre de petits partis touchent de très petites subventions. On compte d'ailleurs autour de 7 ou 8 partis avec un seul député d'année en année. De surcroît, environ la moitié des partis ne touchaient pas à la seconde fraction de la subvention. Le nombre fort élevé de partis touchant à des fonds publics est souvent souligné comme étant un problème, assez pour que le législateur se sente interpellé et effectue des modifications à la loi (Tolini, 2007 : 353). Cette dernière était en effet très peu contraignante et a pu mener à certaines dérives. Des seuils de qualification très bas liés à une définition légale extrêmement vague de ce que constitue un parti politique ont permis à des mouvements frauduleux de se former dans la seule intention de toucher les généreuses subventions du gouvernement (voir la préface de Francis Hamon dans Tolini (2007 : xii)). Ainsi, le nombre de partis bénéficiaires est passé de 16 à 82 pendant la période 1989-1993. C'est pourquoi, notamment, le seuil d'admissibilité de 1 % a été introduit, de même que la condition selon laquelle seuls les partis touchant à la première fraction du financement sont admissibles à la seconde. Depuis les années 2000, le nombre de partis bénéficiaires s'est à peu près stabilisé autour d'une cinquantaine, avec un plancher de 44 bénéficiaires en 2001 et un plafond de 67 en 2003.

La législation prévoit, par ailleurs, le *remboursement des dépenses électorales* depuis 1995. Celui-ci s'applique pour toutes les élections se tenant dans des circonscriptions

⁴⁷ De ce nombre, on compte plusieurs partis travaillant exclusivement outre-mer. Les conditions d'accès sont différentes dans leur cas. En effet, les partis ayant présenté des candidats exclusivement hors de la métropole doivent obtenir au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés. À noter qu'il n'y a pas de contrainte de nombre de candidatures minimal, comme c'est le cas pour les autres partis.

électorales de plus de 9 000 habitants (Sénat, 2011 : en ligne). Pour avoir droit au remboursement, un candidat doit obtenir 5 % des suffrages exprimés au premier tour. Le candidat admissible a droit à deux formes d'aide. La première est un remboursement de l'entièreté de ses dépenses électorales, jusqu'à concurrence de la moitié de la limite des dépenses. Pour les élections présidentielles, les règles sont les mêmes à l'exception que tous les candidats, peu importe les résultats obtenus, peuvent réclamer un remboursement de leurs dépenses, jusqu'à concurrence de 20 % de la limite des dépenses. La seconde aide est la prise en charge par l'État des dépenses électorales liées à l'impression, à la reproduction ou à l'affichage de certains documents (affiches, prospectus, etc.). L'État fixe un montant de remboursement maximal à l'aide d'un barème tenant compte du nombre maximal de documents retenus par une commission de propagande et du tarif maximal d'impression et d'affichage fixé par arrêté préfectoral (GRECO, 2009c : 7). Depuis 2007, pour avoir droit à ce remboursement, les candidats doivent utiliser du papier respectant certains critères écologiques : le papier doit contenir au moins 50 % de fibres recyclées et bénéficier d'une certification internationale de gestion durable des forêts.

- Le financement public indirect

Il existe à la fois des avantages fiscaux et une participation non monétaire de l'État au régime de financement public français. En ce qui a trait aux *avantages fiscaux*, le système fiscal français prévoit qu'une contribution versée à un parti politique (dons ou cotisations) donne droit à une déduction égale à 66 % du montant dans la limite de 20 % du revenu imposable. Sur le plan de la *participation non monétaire*, on peut tout d'abord relever les modalités quant à l'accès aux médias pour la diffusion des messages politiques. D'une part, les partis politiques bénéficient gratuitement de temps d'antenne sur les chaînes publiques de télévision et de radio. En période électorale, le temps est distribué en proportion du nombre de sièges au Parlement. Les partis qui ne sont pas représentés au Parlement ont accès à sept minutes de télédiffusion (Koole, 2001 : 85). Du temps d'antenne est également fourni gratuitement aux partis représentés au Parlement en dehors des campagnes électorales. Enfin, la loi ne permet pas aux partis politiques d'acheter du temps d'antenne aux diffuseurs commerciaux.

D'autres formes de participation non monétaire peuvent être recensées, mais il est plus difficile d'avoir un aperçu complet de ces formes de soutien. Selon Ruud A. Koole, « plusieurs formes de subventions en nature existent, mais elles sont difficiles à quantifier.

Des salles de réunion, des ordinateurs et des voitures sont parfois fournis aux partis gratuitement. Certains employés de partis sont officiellement enregistrés en tant que fonctionnaires de certaines organisations publiques, mais ne travaillent que pour un parti. Dans tous les cas, aucune donnée précise n'existe » (2001 : 84) [notre traduction].

- Le financement public spécifique

En France, le financement public spécifique concerne deux organisations, soit les groupes parlementaires et les fondations à vocation politique.

Pour bénéficier des fonds alloués par le Sénat et l'Assemblée nationale, les partis politiques doivent se constituer en *groupe politique* dans chacune de ces chambres. Un groupe politique doit être composé d'au moins 15 députés. L'Assemblée nationale compte quatre groupes politiques, tandis que le Sénat en compte cinq, en plus d'un groupe de non-inscrits. Dans les deux cas, une aide financière annuelle est accordée aux groupes politiques. Au Sénat, trois fractions composent cette subvention : 1) une partie fixe forfaitaire; 2) une partie proportionnelle au nombre d'adhérents au groupe politique; et 3) une partie progressive en fonction d'un barème à trois tranches (de 16 à 20 membres, de 21 à 25 membres ou 26 membres et plus) (Sénat, 2011 : en ligne). À l'Assemblée nationale, le financement est attribué exclusivement en proportion de la représentation du groupe politique.

Les *fondations à vocation politique* se sont mises en branle plus tard en France qu'en Allemagne, mais elles y sont de plus en plus importantes. Les quatre principaux partis ont dorénavant leur fondation : la Fondation pour l'innovation politique (Union pour un mouvement populaire), la Fondation Robert-Schuman (Union pour la démocratie française), la Fondation Jean-Jaurès (Parti socialiste) et la Fondation Gabriel-Péri (Parti communiste). Leurs recettes publiques sont évidemment très importantes et la plus grande part des fonds publics qui leur sont attribués proviennent d'un programme de subvention du secrétariat général du gouvernement. Ce programme a distribué un total d'environ 12 200 000 \$ en 2010. Les quatre principales fondations mentionnées ci-dessus touchaient environ la moitié de cette somme avec des subventions oscillant entre 1 300 000 et 1 900 000 \$. L'autre moitié de l'enveloppe se partage entre une quarantaine d'organismes et de fondations, qui touchent généralement moins de 150 000 \$ (Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 2010 : en

ligne). Le budget pour l'année 2010 de la Fondation Jean-Jaurès fait état d'autres subventions publiques provenant d'organisations comme le Sénat, l'Assemblée nationale, le ministère de la Culture ou encore le ministère des Affaires étrangères. Nous n'avons trouvé aucune donnée globale concernant les subventions provenant de ces organisations.

4.5.2 L'encadrement du financement de source privée

Seuls les individus peuvent verser des contributions aux partis politiques en France. Pour ce faire, ils doivent respecter certaines *limites de contributions*. La limite pour une contribution est de 10 125 \$ par entité politique, par année. Une personne physique peut également verser une contribution à un candidat, à hauteur de 6 210 \$ à chaque élection, tout candidat confondu. Aucune prescription de *publication* n'est prévue par la loi. La Constitution française confère ainsi une grande liberté d'action aux partis politiques, ce qui rend difficile toute tentative d'avoir un aperçu global des ressources d'un parti (Koole, 2001 : 77). Les dons sont donc regroupés et leur total apparaît sous une rubrique générale des comptes des partis (GRECO, 2009c : 12). Un reçu est remis à des fins fiscales pour toutes les contributions, mais seuls les reçus de contributions de plus de 4 050 \$ contiennent le nom du parti politique ou du candidat bénéficiaire.

4.6 Le financement politique au Mexique

Mexique (palier fédéral) : quelques données politiques et électorales

Population	environ 107 millions d'habitants
Électorat	environ 78 millions d'électeurs
Élection présidentielle	président élu avec un mode de scrutin majoritaire à un tour
Chambre des députés	<ul style="list-style-type: none"> • 500 membres : 300 sont élus selon un mode de scrutin majoritaire et 200, selon un mode de scrutin proportionnel • 7 partis politiques représentés
Sénat	<ul style="list-style-type: none"> • 128 membres, soit 96 élus dans des circonscriptions de trois sièges (deux sièges à celui qui obtient la majorité et un au second) et 32 avec un mode de scrutin proportionnel • 6 partis politiques représentés

Le Mexique fait figure d'exception au sein des pays de l'Amérique centrale de par la rigueur de sa législation concernant le financement politique (Griner et Zovatto, 2005 : 46). Les partis politiques y sont des organisations publiques largement encadrées. Dès 1977, on les inscrit à la Constitution en les décrivant comme des entités servant l'intérêt

public et l'État mexicain s'engage alors à les protéger et à assurer des conditions appropriées pour leur développement (Instituto federal electoral, 2011 : en ligne). Ce geste s'inscrit dans une vaste réforme des institutions politiques et électorales entreprise par l'État mexicain durant les années 70, réforme au cours de laquelle une révision complète du code électoral sera mise en branle. L'intégrité et la transparence étaient devenues des thèmes récurrents des campagnes politiques mexicaines, et c'est dans ce contexte que se met en place le régime de financement des partis politiques. Dès cette époque, un système de financement public direct est instauré, mais il faudra attendre 1987 avant que des règles claires soient explicitement mises en place. Graduellement, à travers des réformes ponctuelles, on évoluera vers une volonté d'assurer une meilleure équité du processus électoral, une plus grande responsabilité du côté des partis politiques et un suivi plus rigoureux de leur financement (Instituto federal electoral, 2011 : en ligne). Les derniers changements apportés au cadre législatif datent de 2007, année où les dispositifs ont connu d'importantes modifications. Particularité tout à fait exceptionnelle du régime de financement politique mexicain, la Constitution de ce pays énonce, depuis 1996, que le financement public doit constituer la plus grande part du financement des partis politiques. Un parti n'est donc pas autorisé à récolter plus de contributions que la somme des fonds publics à laquelle il a droit. C'est une approche complètement opposée à celle qui a été retenue en Allemagne, où les fonds privés doivent prévaloir. La logique derrière une telle disposition est de faire en sorte que les fonds utilisés par les partis puissent être contrôlés et que les ressources soient distribuées équitablement entre les partis. Le généreux système de financement public s'accompagne en contrepartie d'un encadrement légal des partis très avancé. La loi prévoit explicitement le rôle de ces entités ainsi que leurs droits, prérogatives et obligations. Soulignons que certaines obligations ont trait à l'équité entre les sexes⁴⁸, à la transparence et à l'accès à l'information. Notons par ailleurs que dans le régime fédéral mexicain, les États fédérés ont une autonomie complète en matière électorale.

4.6.1 Le financement public

- Le financement public direct

Le Mexique a mis en place un système de financement public direct englobant un large spectre des activités politiques partisans : les activités courantes permanentes, les

⁴⁸ La loi interdit à cet égard qu'un parti ou une coalition compte sur plus de 60 % de candidatures du même sexe au sein des listes pour les postes de députés et de sénateurs.

activités électorales et certaines activités d'intérêt public (formation, éducation, recherche, etc.). Les subventions versées pour chacune de ces activités des partis prennent la forme d'une allocation annuelle (à l'exception des activités électorales, qui, elles, sont l'objet d'une allocation au moment d'une année électorale seulement). À l'exception de l'allocation pour les activités courantes permanentes (qui ne concerne que les partis représentés en chambre), ce financement s'adresse à tous les partis autorisés. Pour être autorisé, un parti doit respecter certains critères légaux et s'enregistrer auprès de l'autorité électorale⁴⁹. Par la suite, il doit participer à chacune des élections fédérales subséquentes (présidentielles et législatives) et conserver un minimum de 2 % des suffrages exprimés. À l'heure actuelle, la totalité des sept partis enregistrés est représentée au Sénat ou à la Chambre des députés.

L'allocation pour les *activités courantes permanentes* se calcule chaque année, en juillet, en multipliant le nombre d'électeurs inscrits à la liste électorale par 65 % du salaire minimal quotidien établi pour le district fédéral. En 2010, on comptait 77 915 262 électeurs inscrits et le salaire minimal quotidien était de 4,60 \$⁵⁰, ce qui fait que l'allocation globale s'élevait à 232 966 633 \$⁵¹. Le montant total de cette enveloppe se partage entre les différents partis représentés au Sénat ou à la Chambre des députés à partir de deux clés de répartition : 30 % du montant total est distribué également entre tous les partis admissibles; 70 % est réparti en fonction de la proportion des votes obtenus aux dernières élections de la Chambre des députés. Ainsi, en 2010, 69 889 990 \$ devaient être distribués de manière égale entre les sept partis admissibles, qui ont donc reçu environ 9 984 284 \$ chacun. La portion proportionnelle correspondait à 163 076 643 \$. Un parti comme le Parti révolutionnaire institutionnel (*Partido Revolucionario Institucional, PRI*) qui a obtenu 39,5 % des voix lors des dernières élections pouvait donc toucher 64 415 273 \$. Au total, en 2010, le PRI obtenait environ 74 399 557 \$ pour ses activités courantes. C'est le parti qui récolte les plus importants fonds publics. Notons que des dispositions sont en place pour permettre à un nouveau parti, ou à un parti autorisé qui ne serait pas représenté en chambre, de recevoir une allocation pour ses activités courantes permanentes. La loi énonce qu'un parti étant dans l'une ou l'autre

⁴⁹ Notamment, le parti doit soumettre une déclaration de principes, un programme politique et des règles de fonctionnement interne. De plus, il doit compter 3000 membres dans au moins 20 des 32 États, ou encore 300 membres dans au moins 200 des 300 circonscriptions électorales. La loi prévoit en outre que le nombre total de membres d'un parti ne peut être inférieur à 0,26 % de l'électorat (soit environ 200 000 membres).

⁵⁰ Les montants en pesos mexicains ont été convertis en dollars canadiens au taux de change en vigueur le 22 juillet 2011 (1 peso mexicain = 0,08 dollar canadien).

⁵¹ La formule appliquée est la suivante : $77\,915\,262 \times (0,65 \times 4,60)$

de ces situations doit toucher un montant équivalant à 2 % du total de l'allocation, soit une somme correspondant à 4 659 332 \$ pour l'année 2010. En outre, tous les partis doivent consacrer 2 % de la somme à laquelle ils ont droit à des fins de formation, de promotion et de développement du leadership politique des femmes.

La contribution publique pour les *dépenses liées aux campagnes électorales* ne se fait qu'au moment d'une année où se tiennent des élections fédérales. Les élections à la présidence, au Sénat et à la Chambre des députés se tiennent simultanément tous les six ans, mais cette dernière tient une autre élection entre temps puisqu'elle est renouvelée tous les trois ans. Ce financement direct ne correspond pas à un remboursement des dépenses électorales comme on en trouve généralement dans les autres pays, mais bien à un supplément forfaitaire calculé sur la base de l'allocation pour les activités courantes permanentes d'un parti. Durant une année électorale, un parti a effectivement droit à un montant correspondant à 50 % des fonds auquel il est admissible pour ses activités courantes permanentes durant cette année (dans le cas d'une année électorale où seule la Chambre des députés est renouvelée, cette proportion est de 30 %). Si nous reprenons l'exemple du PRI, ce dernier aurait droit à un montant supplémentaire de 37 199 778 \$ à l'occasion d'une année où des élections se tiendraient à la présidence, au Sénat et à la Chambre des députés. Les mêmes dispositions s'appliqueraient à un parti qui serait nouvellement enregistré.

Enfin, la dernière allocation s'apparente beaucoup au financement public spécifique, comme il pourrait exister dans les États où sont financées des fondations ou des organisations de jeunesse. Cette allocation a elle aussi pour objet des activités spécifiques, mais dans le cas mexicain elle est versée directement au parti plutôt qu'à une tierce organisation. Elle concerne la mise au point par les partis politiques d'activités de formation et d'éducation politique, de recherche politique et socioéconomique et de diffusion des messages politiques (Instituto federal electoral, 2011 : en ligne). Le montant de cette allocation correspond à 3 % de la subvention totale accordée pour les activités courantes et est distribué selon des critères similaires, à savoir 30 % du montant réparti également entre *tous* les partis enregistrés et 70 % réparti entre les partis représentés au Congrès sur la base de la proportion des voix obtenues au cours des dernières élections. C'est donc dire qu'un nouveau parti pourrait toucher à la portion égalitaire de l'enveloppe et non à la portion proportionnelle.

- Le financement public indirect

La législation mexicaine prévoit à la fois des avantages fiscaux pour les contributeurs et certaines formes de participation non monétaire de l'État. D'abord, les Mexicains qui versent des contributions à un parti politique peuvent recevoir une *déduction fiscale* correspondant au maximum à 25 % de leur contribution. Ensuite, deux formes de *participation non monétaire* de l'État mexicain peuvent être recensées. La première est l'exemption des frais de courrier pour les partis politiques dans l'exercice de leurs fonctions. La seconde est la réglementation, poussée, de l'accès aux médias électroniques. Dès 1973, les partis politiques ont droit à un accès gratuit à la télévision et à la radio (publique comme privée) en période électorale. En 1987, ce privilège a été étendu entre les élections. En tout temps, l'ensemble des partis politiques enregistrés a droit à un total quotidien de quatre minutes de temps d'antenne à la radio et de trois minutes à la télévision. Ce temps est distribué également entre tous les partis. En période préélectorale, ces temps augmentent à dix-huit minutes à la fois pour la radio et la télévision; en période électorale, ils s'accroissent substantiellement à quarante et une minutes par jour par station de télévision et de radio. Durant ces périodes, le temps est réparti selon une formule semblable à celle qui a été décrite précédemment : 30 % également et 70 % proportionnellement aux suffrages obtenus aux dernières élections de la Chambre des députés. Le temps d'antenne est acheté par l'administration électorale, qui a la responsabilité de distribuer le temps d'antenne, mais également d'effectuer une forme de contrôle sur le contenu des messages politiques. En effet, la loi énonce que les messages politiques diffusés ne doivent pas dénigrer les institutions politiques, les autres partis ou la population. Lorsqu'elle le juge nécessaire, l'administration électorale peut ordonner l'interdiction de diffuser un message qui violerait cette disposition (Instituto federal electoral, 2011 : en ligne). Enfin, ce temps d'antenne est le seul auquel les partis politiques ont droit.

- Le financement public spécifique

Nous n'avons recensé aucune forme de financement public spécifique dans le cas du Mexique.

4.6.2 L'encadrement du financement de source privée

Le financement privé demeure relativement secondaire dans les revenus des partis politiques mexicains (voir la section 5.2.6). Les *individus* et *certaines catégories de per-*

sonnes morales peuvent contribuer au financement des partis politiques. D'importantes exceptions sont toutefois mentionnées dans la loi en ce qui concerne les personnes morales; notamment, les entreprises ne peuvent faire de contributions, tout comme les organisations publiques ou encore les associations religieuses. Des *limites de contribution* sont aussi imposées, du côté tant du parti que du donateur. Un parti ne peut recueillir des contributions représentant plus de 10 % des contributions publiques totales pour les activités courantes des partis. Ces fonds s'élevant à 232 966 633 \$ pour l'année 2010, la limite du financement des partis par les contributions privées était donc de 23 296 663 \$⁵². En 2010, un parti comme le PRI ne pouvait donc pas avoir une proportion de plus de 30 % de ses revenus qui proviennent de contributions privées. Par ailleurs, une limite existe aussi pour les donateurs et est également calculée sur la base des fonds publics totaux octroyés pour les activités courantes des partis. Dans ce cas, la limite s'établit à 0,05 % des fonds publics totaux, c'est-à-dire 116 483 \$ par donateur.

En outre, toutes les contributions doivent être *divulguées*. Les partis politiques doivent fréquemment produire des rapports, à savoir annuellement et trimestriellement ainsi qu'avant et après les campagnes électorales. Le nom du contributeur et la contribution versée sont publics, quel que soit le montant de cette dernière.

4.7 Le financement politique au Royaume-Uni

Royaume-Uni : quelques données politiques et électorales

Population	environ 62 millions d'habitants
Électorat	environ 46 millions d'électeurs
Chambre des communes	<ul style="list-style-type: none"> • 650 membres élus avec un mode de scrutin majoritaire • 10 partis politiques représentés et 1 membre indépendant
Chambre des Lords	<ul style="list-style-type: none"> • nombre de membres variable • 789 membres (en date de juin 2011), la grande majorité étant nommée à vie par la reine (sur le conseil du premier ministre) • 7 partis politiques représentés, 224 membres non affiliés

Il a fallu attendre plusieurs années avant d'assister à la mise en place d'une réglementation stricte de l'activité des partis politiques au Royaume-Uni. C'est en 2000 que le Parlement britannique adopte la *Political Parties, Elections and Referendums Act*. Jusqu'à ce jour, l'essentiel des dispositions encadrant le financement politique et élec-

⁵² C'est le cas à moins que ce montant ne soit supérieur aux fonds publics auxquels un parti est admissible, auquel cas la limite est abaissée pour faire en sorte que les revenus de source privée ne dépassent pas les revenus de source publique.

toral se trouvait dans une loi de 1883 qui avait principalement pour objet de limiter les dépenses des partis dans chaque circonscription, sans se préoccuper outre mesure de leurs sources de financement (Clift et Fisher, 2004 : 683). Plusieurs préoccupations s'accumuleront pour mener à la réforme de 2000. Le manque de transparence dans les finances des partis politiques et l'augmentation draconienne des dépenses de campagne sur la scène nationale soulèvent des doutes sur la provenance des fonds utilisés par ces derniers, doutes amplifiés par l'éclatement de diverses « affaires » controversées concernant les liens entre politiciens et milieux d'affaires. Une commission parlementaire sera mise sur pied au milieu des années 90 pour se pencher sur ces questions, et les recommandations qu'elle formulera seront pour la plupart reprises dans la loi adoptée en 2000. De manière générale, le système britannique se concentre sur la transparence, les limites de dépenses et une mise en application stricte de la loi. Le financement public demeure très marginal. On accepte un système dans lequel les contributions privées jouent un rôle important, mais on soumet ces contributions à un régime strict de transparence et de contrôle (Koole, 2001 : 90). Des modifications ont été apportées au régime de financement politique en 2006 et en 2009.

4.7.1 Le financement public

- Le financement public direct

Le financement public des partis politiques n'a jamais suscité un grand enthousiasme au Royaume-Uni. Longtemps, seuls les caucus parlementaires des partis politiques étaient financés par la Chambre des communes et la Chambre des Lords. La participation financière de l'État est rejetée par la classe politique et la population en général pour des raisons tant économiques qu'idéologiques (Tolini, 2007 : 14). La seule forme de financement directe existante dans le pays est l'allocation pour l'élaboration des politiques (*Policy Development Grant*). Il s'agit d'une forme d'allocation annuelle, mais relativement limitée; elle a précisément pour objet de soutenir la réflexion et l'élaboration de politiques publiques devant paraître dans les programmes des partis politiques. Mise en place par la *Political Parties, Elections and Referendums Act* en 2000, cette allocation est d'un montant fixe de 3 100 000 \$⁵³. La loi prévoit que le secrétaire d'État peut, avec le consentement du Trésor, adapter le montant de l'allocation par ordonnance. À ce jour, ce montant est demeuré inchangé. Pour avoir droit à une partie de cette allocation, un parti doit compter deux députés au sein de la Chambre des communes qui

⁵³ Les montants en livres sterling ont été convertis en dollars canadiens au taux de change en vigueur le 26 juillet 2011 (1 livre sterling = 1,55 dollar canadien).

ont prêté serment d'allégeance à la Couronne⁵⁴. Les partis admissibles, au nombre de 7 en juillet 2011, se partagent cette somme selon une formule relativement complexe, qui doit donner satisfaction à tous les partis (GRECO, 2009d : 7). La première moitié de l'allocation est distribuée de manière égale entre tous les partis admissibles. La seconde est répartie selon une formule qui tient compte de la taille de l'électorat dans les quatre nations (Écosse, Angleterre, Pays de Galles et Irlande du Nord) ainsi que des résultats électoraux. Le résultat est toutefois adapté pour faire en sorte que les trois principaux partis britanniques (le Parti conservateur (*Conservative Party*), le Parti travailliste (*Labour Party*) et les Libéraux-démocrates (*The Liberal Democrats*)) touchent le même montant, tout comme les deux partis nord-irlandais (le Parti unioniste démocratique (*Democratic Unionist Party*) ainsi que le Parti social-démocrate et travailliste (*Social Democratic and Labour Party*)) (Gay, White et Kelly, 2007 : 9). Le tableau 9 illustre les montants alloués à chacun des partis en 2009-2010. À noter que ces sommes ne sont pas toujours versées en entier aux partis; ces derniers doivent réellement engager les dépenses pertinentes pour avoir droit à la somme prévue (voir le tableau 9).

Tableau 9 : Sommes allouées et réellement versées au Royaume-Uni en vertu de l'allocation pour l'élaboration des politiques (2009-2010)

Partis	Somme allouée	Somme réellement versée
Parti conservateur	708 852 \$	673 599 \$
Parti unioniste démocratique	240 766 \$	240 766 \$
Parti travailliste	708 852 \$	708 852 \$
Libéraux-démocrates	708 852 \$	708 799 \$
Parti du pays de Galles (Plaid Cymru)	235 975 \$	235 817 \$
Parti national écossais (Scottish National Party)	255 932 \$	255 932 \$
Parti social-démocrate et travailliste	240 766 \$	239 997 \$
TOTAL	3 099 995 \$	3 063 762 \$

Source : THE ELECTORAL COMMISSION, Policy Development Grants 2002-2010, [En ligne], adresse URL: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/excel_doc/0010/67915/Copy-of-PDGs-website.xls (page consultée le 26 juillet 2011).

- Le financement public indirect

Aucun avantage fiscal n'est conféré aux donateurs au Royaume-Uni. L'idée a souvent été mise en avant dans les discussions entourant le financement politique, mais on l'a toujours balayée du revers de la main, en invoquant principalement le coût important d'une telle mesure.

⁵⁴ Cette précision est importante. C'est en vertu de cette disposition que le Sinn Féin, parti républicain d'Irlande du Nord, ne peut toucher à cette allocation puisque ses cinq députés à la Chambre des communes n'ont pas prêté serment. Ce parti adopte une approche abstentionniste à l'égard du Parlement britannique pour s'opposer à la compétence de ce dernier en Irlande du Nord.

Par ailleurs, certaines formes de *participation non monétaire* de l'État britannique peuvent être mises en évidence. Tout d'abord, si aucun remboursement des dépenses électorales des candidats ou des partis n'est prévu dans le cadre réglementaire britannique, l'État met tout de même certaines commodités à la disposition des candidats à une élection. Ceux-ci ont droit à l'exemption des frais postaux pour l'envoi d'une lettre à chaque électeur dans leur circonscription. Il s'agit d'une mesure non négligeable puisqu'on évalue que, dans une circonscription de 70 000 habitants, un tel envoi massif pourrait représenter des coûts d'environ 25 000 \$ pour un candidat (Ewing, 2007 : 177). Par ailleurs, les candidats ont accès gratuitement à des édifices publics pour tenir des rassemblements ou des réunions partisans. Il s'agit d'un privilège considérable, mais qui est de moins en moins utilisé par les candidats, car ce type de rassemblement est moins fréquent (Ewing, 2007 : 178).

Une autre intervention importante de l'État britannique concerne l'accès aux médias pour la diffusion des messages politiques. Il faut noter que les partis politiques ne peuvent pas acheter de temps d'antenne aux télédiffuseurs ou aux radiodiffuseurs. Le seul temps d'antenne accessible est celui qui est libéré par les stations de télévision ou de radio, gratuitement. Il est fourni en vertu d'une obligation imposée aux diffuseurs. La *Communications Act* de 2003 impose en effet aux diffuseurs licenciés de transmettre des messages des partis politiques. La BBC, quant à elle, n'est pas liée par ces contraintes, mais elle a toujours diffusé de tels messages en vertu de son mandat public (Ewing, 2007 : 180). Traditionnellement, les partis politiques ont accès à du temps d'antenne tant en période électorale qu'entre deux élections. En situation électorale, les trois principaux partis ont accès à du temps d'antenne, qui leur est distribué selon un ratio 5 : 5 : 4 dans lequel le plus petit parti, les Libéraux-démocrates, obtient la plus petite part. Les autres partis ont droit à du temps d'antenne s'ils présentent au moins un candidat dans un sixième des circonscriptions en jeu. Entre deux élections, il est de plus en plus rare que de tels messages politiques soient diffusés. Ce temps d'antenne ne concerne que les partis politiques représentés au Parlement et coïncide généralement avec des moments importants de la vie politique comme le dépôt du budget, le discours du trône ou encore les conventions des partis politiques (Ewing, 2007 : 180). Dans tous les cas, c'est l'autorité responsable de la réglementation de la radiodiffusion et des télécommunications au Royaume-Uni qui détermine la répartition du temps entre les partis.

- Le financement public spécifique

Le financement public spécifique concernant les *partis d'opposition à la Chambre des communes et à la Chambre des Lords* demeure la principale forme de soutien financier offert par l'État aux partis politiques. Un fonds distinct est en place dans chacune des deux chambres. À la Chambre des communes, le *Short Money*, d'après le nom du parlementaire qui l'a mis en avant, a été introduit en 1975. Ce fonds est mis à disposition des partis d'opposition qui ont au moins deux sièges ou encore un seul siège et plus de 150 000 votes à la dernière élection générale. Le GRECO résume ainsi le raisonnement derrière l'octroi de ces subventions aux seuls partis d'opposition : « les fonds ne peuvent être attribués au parti qui gouverne, puisque leur vocation est de soutenir les partis de l'opposition, qui eux, ne peuvent bénéficier du conseil des fonctionnaires ou des conseillers spéciaux pour accomplir leur tâche d'observateur des activités du gouvernement au Parlement » (2009d : 7). Le *Short Money* est composé de trois éléments (Kelly, 2010 : 3). En premier lieu, une portion sert à soutenir les partis d'opposition dans l'accomplissement de leurs tâches parlementaires. À cet effet, les partis admissibles reçoivent 22 244 \$ par siège et 44 \$ par tranche de 200 voix obtenues aux dernières élections. En deuxième lieu, on finance aussi les frais de déplacement des partis d'opposition et les dépenses qui y sont liées à hauteur de 244 359 \$, montant divisé entre les partis dans les mêmes proportions que la première distribution. En troisième et dernier lieu, un montant de 1 036 339 \$ est attribué au chef de l'opposition officielle pour les frais de fonctionnement de son bureau. Ces montants étaient en vigueur pour l'année financière 2010-2011. Chaque année, ils sont indexés sur l'IPC. En 2009-2010, les six partis admissibles se sont partagé un total de 10 765 532 \$.

Un fonds équivalent est aussi en place à la Chambre des Lords. Il s'agit du *Cranborne Money*. Il a été mis en place plus tard, soit en 1996. Dans ce cas, il s'agit d'une seule enveloppe, destinée à soutenir les partis dans leurs responsabilités parlementaires. Le *Cranborne Money* est constitué d'un montant forfaitaire, fixé par résolution de la Chambre des Lords. Depuis 2002, ce montant est de 605 360 \$ pour l'opposition officielle, de 302 250 \$ pour le second parti d'opposition en importance et de 54 250 \$ pour les députés non inscrits (*crossbenchers*), versé au coordonnateur de ce groupe de membres de la Chambre des Lords qui ne sont alignés sur aucun parti en particulier. Ces montants sont également indexés sur l'IPC.

Comme c'est le cas ailleurs, il peut être difficile au Royaume-Uni de s'assurer que ces fonds servent bel et bien à financer les activités parlementaires du parti, et non des activités politiques partisanes. La pratique veut que les partis présentent une preuve validée par un vérificateur professionnel indépendant attestant que les dépenses effectuées par le parti ont bel et bien été engagées en relation avec des activités parlementaires. Notons toutefois que ces revenus apparaissent tout de même dans les états financiers annuels des partis politiques, au même titre que le financement dit direct.

4.7.2 L'encadrement du financement de source privée

Au Royaume-Uni, le recours au financement privé par les candidats et les partis politiques est considéré comme un élément pertinent pour le fonctionnement approprié de la démocratie (Koole, 2001 : 90). Les *entreprises*, les *syndicats* et les *autres associations* peuvent verser des contributions aux partis politiques, au même titre que les *individus*. Fait intéressant, les entreprises et les syndicats doivent toutefois obtenir l'assentiment de leurs actionnaires ou de leurs membres pour aller de l'avant. Dans les deux cas, la décision de verser une contribution politique doit être soumise à un vote et l'autorisation octroyée par les actionnaires ou les membres d'un syndicat permet aux autorités de faire des dons jusqu'à une certaine limite pendant une période de quatre ans (entreprises) ou de dix ans (syndicats) (Clift et Fisher, 2004 : 684). Autrement, la loi ne prévoit *aucune limite aux contributions* des individus ou des personnes morales. Les partis sont tenus de *déclarer les dons* (ou dons cumulés au cours d'une même année) de plus de 11 625 \$ reçus par le siège du parti et ceux de plus de 2 325 \$ reçus par une des unités financières du parti. Entre les élections, ces dons sont divulgués de manière trimestrielle, tandis qu'en période électorale ils doivent être divulgués à l'intérieur d'un délai de sept jours. Un registre électronique des dons déclarés est accessible en ligne⁵⁵.

⁵⁵ Le registre peut être consulté à l'adresse suivante : <https://pefonline.electoralcommission.org.uk/search/searchintro.aspx> (page consultée le 17 août 2011).

4.8 Le financement politique en Suède

Suède : quelques données politiques et électorales

Population	environ 9 millions d'habitants
Électorat	environ 7 millions d'électeurs
Assemblée parlementaire (Riksdag)	<ul style="list-style-type: none"> • 349 membres élus avec un mode de scrutin proportionnel (possibilité de vote préférentiel pour un candidat sur une liste de parti) • 8 partis politiques représentés

Les partis politiques jouent un rôle central dans le système politique suédois. Le système électoral est dominé par les partis politiques, et ce, malgré une modification récente permettant aux électeurs de voter pour un candidat précis au sein d'une liste de parti. Peu d'électeurs usent de cette possibilité et les partis continuent de primer les candidats individuels (GRECO, 2009e : 12). Il n'y a pas de lois portant explicitement sur les partis politiques qui définiraient leurs responsabilités (Gidlund et Koole, 2001 : 128). Il existe effectivement une idée forte en Suède voulant que, pour pouvoir exercer leur rôle crucial de diffuseur d'opinions, les partis politiques ne doivent pas être soumis à un cadre juridique ou à une forme de contrôle de la part de l'État. Les partis n'ont pas à s'enregistrer, pas plus qu'ils ne sont soumis à la supervision ou au contrôle d'une autorité publique (GRECO, 2009e : 12). Comme nous le verrons, c'est de leur propre initiative que les partis se soumettent à certaines règles de transparence, élaborées de concert par l'ensemble des partis représentés au Parlement. Les principales législations mises en place au sujet du financement des partis concernent le financement public de ces derniers. Ce type de financement est très important en Suède, et une étude comparée menée sous la direction de Nassmacher en 2001 a permis de constater que ce pays se démarque en ce qui a trait aux hauts niveaux de subventions accordées aux partis et à la variété de ces dernières (Gidlund et Koole, 2001 : 115). Ce soutien public a débuté très tôt, en 1965, et constitue aujourd'hui encore l'essentiel de l'intervention étatique dans l'organisation des partis politiques.

4.8.1 Le financement public

- Le financement public direct

En 1965, les journaux affiliés aux partis politiques connaissent de sérieuses difficultés financières, et c'est à la suite d'un débat concernant leur avenir qu'est mis en place un généreux système de financement public pour les partis politiques (Gidlund et Koole, 2001 : 121). Éventuellement, comme nous le verrons, une subvention spécifique sera

versée directement à ces journaux, mais les subventions aux partis politiques continueront et s'amplifieront. L'aide publique directe est fournie aux partis politiques sous la forme d'une *allocation annuelle* distribuée aux partis politiques admissibles. L'État octroie ces subventions sans imposer d'utilisation spécifique de ces fonds : les partis en disposent comme bon leur semble. Deux enveloppes constituent le fonds destiné au financement public des partis politiques (OSCE, 2010 : en ligne). La première enveloppe est appelée « *assistance aux partis* ». Pour y être admissible, un parti doit avoir obtenu un siège au Parlement⁵⁶ ou encore, s'il n'est pas représenté en chambre, avoir obtenu au moins 2,5 % des voix à l'une des deux dernières élections. L'État verse actuellement une somme de 49 995 \$⁵⁷ par siège, en prenant en compte les résultats des deux dernières élections. Dans le cas d'un parti qui n'est pas représenté en chambre, mais qui a obtenu plus de 2,5 % des voix, lors de l'une des deux dernières élections, la somme à laquelle il a droit correspond à la proportion des votes qu'il a reçus (arrondie à la première décimale) multiplié par le montant attribué par siège. De 2006 à 2010, un seul parti était dans cette situation. Le Parti démocrate suédois avait effectivement récolté 2,93 % des voix aux élections de 2006 et n'avait pas de siège. Aux élections de 2010, il a récolté un siège et aucun parti non représenté en chambre n'a recueilli plus de 2,5 % des suffrages, ce qui fait que, depuis ces élections, seuls les huit partis représentés en chambre touchent cette allocation.

La seconde enveloppe est appelée « *assistance aux bureaux politiques* ». Divisée exclusivement entre les partis représentés au Parlement, elle est constituée d'un financement de base – équivalant à 870 000 \$ pour chaque parti représenté en chambre – et d'un financement supplémentaire variant selon que le parti est au pouvoir ou dans l'opposition. Les premiers reçoivent 2 453 \$ par siège, tandis que les seconds obtiennent une somme plus importante, à savoir 3 645 \$.

Depuis 1969, la législation nationale permet aux autorités régionales et locales d'allouer de telles subventions aux partis politiques, ce que la plupart des comtés et des municipalités ont rapidement effectué (Gidlund et Koole, 2001 : 123).

⁵⁶ Pour obtenir un siège, le seuil électoral est de 4 %. Toutefois, un parti qui obtiendrait plus de 12 % des voix dans une circonscription sans atteindre le seuil national de 4 % pourrait se voir accorder des sièges dans ladite circonscription (GRECO, 2009e : 6).

⁵⁷ Les montants en couronnes suédoises ont été convertis en dollars canadiens au taux de change en vigueur le 26 juillet 2011 (1 couronne suédoise = 0,15 dollar canadien).

- Le financement public indirect

Les contributions des individus ou des personnes morales ne font pas l'objet d'avantages fiscaux. Ainsi, la seule forme de financement public indirect ciblé par notre étude que l'on peut trouver en Suède est la *participation non monétaire* de l'État aux activités des partis. La première forme de cette participation est l'octroi de différents types de soutien durant les campagnes électorales. Principalement, la loi prévoit l'exemption des frais postaux pour l'envoi de publicité électorale à chacun des électeurs à l'occasion des élections nationales (Nassmacher, 2003c : 126).

La seconde forme de participation non monétaire concerne les règles entourant la diffusion des messages politiques. Au niveau national, l'achat de temps d'antenne est interdit pour les partis politiques, ce qui est toutefois autorisé dans le cas des chaînes locales de télévision ou de radio. Du temps d'antenne est mis gratuitement à la disposition des partis, selon des ententes conclues entre les compagnies médiatiques, y compris les diffuseurs publics. Ce temps d'antenne est généralement réservé en grande partie à des débats électoraux qui se déroulent selon une formule traditionnelle; il n'y a pas de réglementation stricte en ce qui a trait à la distribution du temps entre les partis (Gidlund et Koole, 2001 : 125). Le temps est généralement distribué de manière égale entre les partis représentés en chambre (IDEA, 2004 : en ligne).

- Le financement public spécifique

Deux formes de financement public spécifique peuvent être observées en Suède : le soutien aux groupes parlementaires et le soutien aux journaux affiliés aux partis politiques.

Le *soutien aux groupes parlementaires* est un élément important du financement public suédois des partis politiques. Il a été introduit en 1975 et est accordé par le Riksdag. La subvention se divise en trois éléments : une aide de base, une aide pour l'embauche de personnel politique et une aide pour les déplacements à l'étranger. Ces sommes sont versées aux partis politiques du Riksdag selon les modalités suivantes. En premier lieu, l'*aide de base* est constituée d'un montant forfaitaire de 255 000 \$ attribué à chaque parti, et d'un montant supplémentaire de 8 550 \$ par membre. Comme dans le cas de l'assistance aux partis, les partis formant le gouvernement touchent une somme moins importante que ceux qui forment l'opposition : en effet, ces derniers reçoivent un mon-

tant forfaitaire doublé (soit 510 000 \$). En deuxième lieu, l'*aide pour l'embauche de personnel politique* permet de régler les coûts du soutien administratif et de recherche des membres du Riksdag. Chaque parti a droit à un montant équivalant au salaire d'un conseiller politique par membre, basé sur un montant de 7 920 \$ par mois. Il revient entièrement au parti de choisir la manière dont il utilisera cet argent afin de créer un secrétariat qui conviendra à ses besoins (Riksdag, 2011 : en ligne). En troisième et dernier lieu, l'*aide pour les déplacements à l'étranger* s'ajoute aux fonds déjà prévus à cet effet pour les membres à titre individuel. En vertu de cette enveloppe, un parti a droit à 750 \$ par membre pour les vingt premiers sièges et à 375 \$ par membre pour les sièges supplémentaires. Contrairement à ce que l'on connaît en Allemagne, cette subvention est généralement considérée comme une subvention au parti politique, et non à une organisation indépendante. Ainsi, la contribution financière totale de l'État suédois aux partis politiques s'élève annuellement à environ 63 750 000 \$, y compris les deux types de financement direct et l'aide accordée par le Riksdag (2011 : en ligne).

C'est d'une *subvention aux organes de presse des partis politiques* que tire son origine le financement public des partis politiques en Suède. Depuis 1972 toutefois, cette aide n'est plus versée aux partis, mais directement aux journaux. Traditionnellement, la plupart des journaux suédois sont affiliés à certains partis, et cela a contribué au développement d'un système de subvention pour la presse (Ruth, 1999 : en ligne). Chaque année, à certaines conditions⁵⁸, le *Press Subsidies Council*, organisation gouvernementale responsable de la distribution des subventions étatiques aux journaux, répartit alentour de 72 500 000 \$ entre 80 journaux environ (O'Mahony, 2010 : en ligne). Ces subventions ne concernent donc pas des journaux « officiels » de partis politiques, mais, de par l'affiliation traditionnelle entre la presse et les partis, elles viennent soutenir indirectement les activités d'un parti politique.

4.8.2 L'encadrement du financement de source privée

Officiellement, la loi ne prévoit *aucune restriction* concernant les sources ou les formes de contributions politiques (GRECO, 2009e : 9). Aucun mécanisme ni aucune autorité n'ont la responsabilité de contrôler le financement ou de vérifier les comptes des partis politiques. Individus et personnes morales peuvent donc contribuer à la hauteur désirée, et sans que soit divulguée de l'information quant à leurs dons. L'idée d'une transparence

⁵⁸ Cela comprend, notamment, le nombre de copies imprimées, la taille du lectorat abonné et la quantité de matériel éditorial (Ruth, 1999 : en ligne).

accrue à cet égard a resurgi de temps à autre dans les débats suédois au fil des années, mais elle ne s'est jamais imposée. Jusqu'à présent, l'inaction a été justifiée par la nécessité de préserver la confidentialité quant à l'appartenance politique des contributeurs, par les problèmes pratiques pour mettre en place un système réellement efficace, qui intégrerait les organisations locales et les organisations liées aux partis politiques, et, finalement, par les ressources importantes que l'on devrait consacrer à la mise en place d'un tel système (GRECO, 2009e : 13). Toutefois, de manière volontaire, les partis représentés au Parlement s'entendent depuis les années 60 sur quelques principes à suivre concernant les dons qu'ils reçoivent. Un accord commun prévoit notamment qu'un rapport d'activité doit être mis à la disposition des personnes intéressées, et que celui-ci doit contenir le nom des personnes morales qui ont contribué au parti et la somme versée par celles-ci ainsi que la somme globale perçue auprès des personnes physiques et le nombre de contributeurs. Le GRECO se montre toutefois très critique à l'égard de cette approche volontariste : seuls les partis représentés au Riksdag sont engagés par cet accord, les contrôles sont faibles et aucune sanction n'est prévue (GRECO, 2009e : 15). En outre, si l'accord prévoit la divulgation de l'identité des personnes morales, il faut savoir que les contributions provenant de celles-ci sont de moins en moins courantes, voire inexistantes, pour certains partis⁵⁹. Ainsi, la règle apparaît limitée, dans la mesure où, de surcroît, on n'y prévoit pas la divulgation de l'identité des donateurs physiques (GRECO, 2009e : 15).

4.9 Sommaire des observations

Ce tour d'horizon permet de constater que les pratiques varient d'un endroit à un autre, mais que plusieurs points de référence sont communs. Nous concluons donc cette partie en résumant globalement les formes de financement public présentes dans les différents pays, dans une perspective comparée. Une attention particulière sera accordée à l'accès à ces fonds ainsi qu'aux pratiques originales qui existent au sein des pays étudiés, auxquels nous ajouterons le Canada et le Québec aux fins de comparaison.

4.9.1 Le financement public direct

Nous avons ciblé deux formes de financement public direct dans le contexte de notre étude : les allocations aux partis politiques et le remboursement des dépenses électorales des candidats ou des partis politiques. Dans l'ensemble, ce sont les formes de finan-

⁵⁹ L'ACE Project relève notamment que plusieurs partis se sont engagés dès les années 70 à refuser les contributions provenant d'entreprises (2007 : en ligne).

gement public direct les plus répandues. On trouve l'une ou l'autre de ces mesures dans l'ensemble des pays à l'étude, à l'exception des États-Unis qui organisent le financement public de manière légèrement différente. Le remboursement des frais de vérification est une autre forme de financement public direct, qui se trouve essentiellement au Canada et dans les provinces canadiennes. Le tableau 10 illustre les formes de financement public direct dans les différents États à l'étude.

Tableau 10 : Formes de financement public direct dans les administrations à l'étude

Administrations	Allocation aux partis politiques	Remboursement des dépenses électorales	Autre
Canada	Oui ^a	Oui	Oui
Québec	Oui	Oui	Oui
Allemagne	Oui	Non	Non
Australie	Non	Oui	Non
Belgique	Oui	Non	Non
États-Unis	Non	Non	Oui
France	Oui	Oui	Non
Mexique	Oui	Non	Non
Royaume-Uni	Oui	Non	Non
Suède	Oui	Non	Non

^a Cette allocation sera graduellement supprimée à partir de 2012.

Une *allocation aux partis politiques* est offerte dans huit des dix entités à l'étude. Elle concerne habituellement les activités générales du parti, mais elle peut parfois être destinée à certaines activités spécifiques. Au **Mexique**, par exemple, une allocation annuelle est versée pour les activités générales du parti politique, mais une autre enveloppe est octroyée en vue d'appuyer les programmes d'éducation et de formation d'un parti. Dans un même ordre d'idées, l'allocation annuelle **britannique** est réservée exclusivement aux activités de recherche pour le développement des partis politiques. Cette aide est limitée (3 100 000 \$ par année), mais les subventions aux groupes parlementaires s'avèrent plus substantielles (voir la section 4.7.1). Les modalités d'octroi de ces allocations varient d'un endroit à un autre, comme le démontre le tableau 11.

Tableau 11 : Modalités d'octroi des allocations aux partis politiques dans les administrations à l'étude

Administrations	Seuil d'admissibilité	Attribution du financement
Canada	Sur la base des résultats électoraux (un parti doit obtenir 2 % des suffrages exprimés, ou 5 % dans les circonscriptions où un candidat est soutenu)	Proportionnelle aux résultats électoraux (2 \$ par vote recueilli)
Québec	Tous les partis autorisés sont admissibles	Proportionnelle aux résultats électoraux (0,83 \$ par électeur inscrit distribué en proportion des résultats)
Allemagne	Sur la base des résultats électoraux (un parti doit obtenir 0,5 % des votes aux élections fédérales, ou 1 % aux élections dans les Länder)	Proportionnelle aux résultats électoraux et aux contributions recueillies (1,15 \$ pour les 4 premiers millions de votes; 0,95 \$ pour les votes suivants et 0,38 \$ par dollar recueilli en contribution)
Australie	s. o.	s. o.
Belgique	Sur la base de la représentation au Parlement (tous les partis représentés dans une des deux chambres sont admissibles)	Égalitaire (231 604 \$ par parti) et proportionnelle aux résultats électoraux (1,98 \$ par vote recueilli)
États-Unis	s. o.	s. o.
France	Sur la base des résultats électoraux (un parti doit obtenir au moins 1 % des votes dans au moins 50 circonscriptions)	Proportionnelle aux résultats électoraux (54 200 000 \$ divisés en proportion des votes obtenus par chaque parti) et aux sièges détenus par le parti (59 211 \$ par membre d'une des deux chambres)
Mexique	Sur la base de la représentation en chambre dans le cas de l'allocation pour activités courantes (un siège au Sénat ou à la Chambre des représentants). Pour les autres enveloppes, tous les partis enregistrés sont admissibles	Proportionnelle aux résultats électoraux ou aux sièges (70 % de l'allocation pour activités courantes ou activités de formation) et égalitaire (30 % pour ces deux allocations)
Royaume-Uni	Sur la base de la représentation au Parlement (un parti doit détenir au moins deux sièges à la Chambre des communes)	Égalitaire (1 550 000 \$ divisé également entre tous les partis) et proportionnelle aux résultats électoraux et à la taille de l'électorat dans la nation où le parti prédomine
Suède	Sur la base de la représentation au Parlement (tous les partis représentés au Riksdag sont admissibles)	Proportionnelle à la représentation en chambre. Deux enveloppes : 1) 49 995 \$ par siège; 2) 2 453 \$ (gouvernement) ou 3 645 \$ (opposition) par siège et égalitaire (870 000 \$ par parti politique)

Des huit États qui fournissent une allocation publique annuelle aux partis politiques, deux n'imposent pas de seuil minimal à atteindre pour qu'un parti soit admissible. C'est le cas du Québec et du Mexique, où seul l'enregistrement auprès de l'autorité électorale pertinente donne accès à des fonds publics⁶⁰. Au **Québec**, un parti doit compter au moins 100 membres et verser un dépôt de 500 \$ pour être autorisé par le DGEQ. Les critères d'enregistrement **mexicains** sont plus contraignants. Outre une série de critères légaux à respecter au plan organisationnel et des pratiques, un parti doit compter sur l'adhésion d'un nombre de membres correspondant à au moins 0,26 % de l'électorat, c'est-à-dire environ 200 500 membres⁶¹. De plus, un parti doit participer à chacune des élections fédérales subséquentes et conserver au moins 2 % des votes à l'occasion de ces élections pour conserver son enregistrement. Cette contrainte fait en sorte qu'indirectement un seuil d'admissibilité sur la base des résultats électoraux est imposé au Mexique. Les critères sont donc moins contraignants au Québec, mais puisque la répartition des fonds se fait exclusivement en proportion des suffrages obtenus, le problème du financement considérable d'un mouvement marginal est moins présent qu'au Mexique où le seul enregistrement du parti donne droit à un important financement, du fait qu'une part de celui-ci est répartie de manière égalitaire entre les partis enregistrés. Ailleurs, les seuils d'admissibilité se basent sur la représentation au Parlement (Belgique, Royaume-Uni, Suède⁶²) ou sur les résultats électoraux (Canada, Allemagne, France). Fait intéressant, tant le seuil d'admissibilité que le calcul de l'aide à laquelle un parti a droit sont établis sur la base des deux dernières élections en **Suède**. Cette façon de faire permet de tenir compte des tendances à plus long terme dans l'évolution des partis politiques.

En ce qui a trait à la répartition des sommes réservées aux allocations annuelles, celle-ci se fait toujours de manière proportionnelle aux résultats électoraux ou à la représentation au Parlement (ou aux deux, dans le cas de la France). Une particularité intéressante mérite d'être notée. En **Allemagne**, une partie du financement public est attribuée sur la base de la capacité de mobilisation du parti politique. Un fonctionnement similaire

⁶⁰ Dans le cas du Mexique, tous les partis admissibles ont droit aux allocations pour les activités de formation et les dépenses électorales. L'allocation pour les activités courantes permanentes, la plus substantielle, est toutefois réservée aux seuls partis représentés au Sénat ou à la Chambre des représentants (voir la section 4.6.1).

⁶¹ À titre de comparaison, les 100 membres exigés par la législation québécoise représentent 0,0017 % de l'électorat.

⁶² Notons que la Suède prévoit des dispositions pour permettre à un parti n'étant pas représenté au Riksdag, mais ayant obtenu plus de 2,5 % des voix, de toucher à des fonds publics.

peut être observé aux **États-Unis**, où le gouvernement octroie des fonds à contribution doublée (*matching funds*) aux candidats aux primaires qui ont recueilli suffisamment de contributions privées. Dans les deux cas, il s'agit d'une manière de répondre à une critique souvent formulée à l'égard du financement public à savoir que ce dernier contribuerait à « déconnecter » les partis politiques de la population. Dans certains cas, en plus d'une répartition proportionnelle, on trouve une répartition égalitaire distribuée entre tous les partis admissibles. C'est le cas en **Belgique**, au **Mexique**, au **Royaume-Uni**⁶³ et en **Suède**. Aux **États-Unis**⁶⁴, le financement des élections présidentielles et des conventions nationales des deux principaux partis se fait aussi de manière égalitaire. Une répartition égalitaire permet de favoriser l'égalité des chances entre les différents partis. À cet effet, une autre façon de faire intéressante a été mise en avant par l'**Allemagne** qui octroie un financement plus élevé par voix pour les 4 premiers millions de votes. Dans un même ordre d'idées, une partie de l'allocation **suédoise** fait une distinction entre les partis formant le gouvernement et ceux qui forment l'opposition, ces derniers touchant une somme plus importante par siège conformément à l'enveloppe dédiée à l'assistance aux bureaux politiques.

Le remboursement des dépenses électorales, pour sa part, est un peu moins fréquent. Parmi les États étudiés, le Canada, le Québec, la France et l'Australie sont les seuls où un tel soutien est en vigueur. Au **Canada** et au **Québec**, les dépenses des candidats et des partis font l'objet de remboursements distincts. En **France**, le remboursement ne concerne que les dépenses des candidats, tandis qu'en **Australie** c'est le parti qui est visé, mais un candidat indépendant serait aussi admissible. Dans tous les cas, un seuil d'admissibilité est établi en fonction des résultats électoraux. Le remboursement se fait en proportion des dépenses réellement engagées par le candidat, exception faite de l'Australie où, à l'image de la situation en Ontario, le parti ou le candidat admissible touche un montant fixe par vote, indépendamment des dépenses engagées. Le tableau 12 fait état des modalités entourant cette forme de financement public direct.

⁶³ La formule employée au Royaume-Uni est relativement complexe et cherche à tenir compte des réalités politiques diverses dans les différentes nations britanniques. Dans les faits, une pondération existe pour que les trois principaux partis britanniques touchent le même montant, ce qui fait que l'on peut dire que, concrètement, la répartition est plus égalitaire que proportionnelle.

⁶⁴ Toute référence aux États-Unis dans cette section fera état des pratiques à l'égard des deux principaux partis, qui sont les principaux bénéficiaires de l'aide publique. Pour les nuances concernant les petits partis, voir la section 9.4.

Tableau 12 : Modalités d'octroi du remboursement des dépenses électorales dans les administrations à l'étude

Administrations	Seuil d'admissibilité	Attribution du financement
Canada	Un <i>parti</i> doit obtenir 2 % des voix, ou 5 % des voix dans les circonscriptions où il présente un candidat. Un <i>candidat</i> doit obtenir 10 % des suffrages exprimés	Un <i>parti</i> a droit à un remboursement équivalent à 50 % de ses dépenses électorales. Un <i>candidat</i> a droit à 60 % de ses dépenses s'il a dépensé plus de 30 % de la limite des dépenses ou à 15 % s'il a dépensé moins de 30 % du maximum permis
Québec	Un <i>parti</i> doit obtenir au moins 1 % des voix au niveau national. Un <i>candidat</i> doit obtenir au moins 15 % des suffrages exprimés	50 % des dépenses électorales, pour le <i>parti</i> et pour le <i>candidat</i>
Allemagne	s. o.	s. o.
Australie	Un <i>candidat</i> (ou le <i>parti</i> qui le supporte) doit obtenir plus de 4 % des votes préférentiels dans une circonscription	2,36 \$ par vote préférentiel, indépendamment du niveau de dépenses
Belgique	s. o.	s. o.
États-Unis	s. o.	s. o.
France	Un <i>candidat</i> doit obtenir au moins 5 % des suffrages exprimés ^a	100 % des dépenses électorales, jusqu'à concurrence de 50 % de la limite des dépenses, en plus du remboursement de certaines dépenses spécifiques (impression, reproduction, etc.)
Mexique	s. o.	s. o.
Royaume-Uni	s. o.	s. o.
Suède	s. o.	s. o.

^a Pour l'élection présidentielle, un candidat qui n'aurait pas obtenu 5 % des voix aurait tout de même droit à un remboursement de ses dépenses électorales, jusqu'à concurrence de 20 % de la limite des dépenses.

Sans établir directement un système de remboursement des dépenses électorales, certaines administrations prévoient des fonds pour financer explicitement les activités des partis politiques en période électorale. C'est le cas du **Mexique**, où l'allocation aux partis politiques est majorée à l'occasion d'une année électorale. La législation mexicaine prévoit effectivement qu'un parti admissible touche un montant correspondant à la moitié de son allocation pour ses activités courantes en vue de financer les campagnes électorales fédérales. Aux **États-Unis**, l'ensemble du financement public octroyé aux partis ou aux candidats est en rapport avec les activités électorales de ces derniers.

Deux éléments méritent d'être soulignés avant de conclure sur le financement public direct. En premier lieu, on critique souvent le fait que ce type de financement est davantage destiné aux partis établis qu'aux partis émergents. De fait, nous avons pu

observer que l'ensemble des allocations annuelles est octroyé sur la base des résultats aux élections précédentes. Un parti qui apparaît entre deux élections ne peut donc que difficilement avoir accès à ce financement, lequel peut conférer un avantage financier considérable aux partis qui y ont droit. Peu de pays prévoient des mesures pour ne pas défavoriser les nouveaux partis. C'est toutefois le cas du **Mexique**, où la législation prévoit certaines mesures pour permettre à de nouveaux partis d'avoir accès aux fonds publics. Ainsi, un nouveau parti a droit à 2 % du total de l'allocation pour les activités courantes permanentes des partis, soit environ 4 659 332 \$ en 2010. Ce faisant, il peut aussi recevoir une allocation pour ses activités électorales au moment d'une année d'élection selon les mêmes modalités que les autres partis, à savoir un montant correspondant à 50 % de son allocation pour ses activités courantes. Il peut, de plus, toucher à la portion égalitaire de l'allocation pour les activités de formation et d'éducation des partis politiques. S'il n'arrive pas à atteindre le seuil électoral nécessaire à la conservation de son statut de parti enregistré, il perd toutefois son admissibilité à ce financement, comme tout autre parti. En **France**, une mesure permet à de nouveaux partis apparus après une élection et ne bénéficiant pas des allocations annuelles attribuées sur la base des sièges ou des votes reçus de recevoir une aide publique forfaitaire à condition d'avoir reçu suffisamment de contributions de la part de personnes physiques (232 500 \$ en dons provenant d'au moins 10 000 personnes, dont 500 élus) (Nassmacher, 2009 : 314; Bondo, 2010 : 20).

En second lieu, le financement public est réputé pouvoir être employé pour encourager l'adoption de certaines pratiques souhaitables par les partis politiques. Si la plupart des administrations lient l'octroi des subventions aux partis politiques à une certaine forme de reddition de comptes et de transparence, force nous est de constater que peu d'entre elles cherchent à utiliser le financement public pour encourager et promouvoir la participation des femmes ou des minorités au sein des partis politiques. Nous avons pu constater, dans la troisième partie, que le Manitoba le faisait, d'une certaine façon, avec le remboursement des frais liés à la garde des enfants ou à un handicap qui ont été engagés dans le contexte d'une campagne électorale. Outre le Manitoba, seuls le Mexique et la France prévoient des mesures de ce type. Au **Mexique**, la loi énonce qu'une somme équivalant à 2 % de l'allocation à laquelle un parti a droit doit être consacrée à des activités de formation, de promotion et de développement du leadership politique des femmes. Les partis doivent également respecter des obligations légales quant à l'équité entre les sexes au sein de leur direction et des candidats présentés. En **France**, une partie de l'allocation annuelle est assujettie au respect, par les partis, du principe de la parité hommes-femmes. Une sanction financière est prévue pour un parti qui s'écarterait trop de ce principe.

4.9.2 Le financement public indirect

Nous avons ciblé deux principales formes de financement public indirect, à savoir les avantages fiscaux conférés aux donateurs et la participation non monétaire de l'État pour soutenir les activités des partis politiques. Le tableau 13 résume les mesures prévues selon chacune des législations des administrations à l'étude.

Tableau 13 : Financement public indirect dans les administrations à l'étude

Administrations	Avantages fiscaux aux contributeurs	Participation non monétaire		
		Soutien matériel	Accès aux médias	
			Interdiction d'acheter du temps d'antenne	Temps d'antenne fourni gratuitement
Canada	Crédit d'impôt	Non	Non	Oui
Québec	Crédit d'impôt	Non	Non	Non
Allemagne	Crédit d'impôt et déduction fiscale	Non	Non	Oui
Australie	Déduction fiscale	Non	Non	Oui
Belgique	Non	Frais postaux	Oui	Oui
États-Unis	Non	Frais postaux	Non	Non
France	Déduction fiscale	Matériel divers	Oui	Oui
Mexique	Déduction fiscale	Non	Oui	Oui
Royaume-Uni	Non	Frais postaux, accès aux édifices publics	Oui	Oui
Suède	Non	Frais postaux	Oui ^a	Oui

^a Interdiction effective au niveau national seulement

On trouve une forme d'*avantage fiscal* conféré aux donateurs dans six des dix administrations à l'étude. La pratique du Canada et des provinces canadiennes étudiées qui consiste à octroyer un crédit d'impôt progressif est unique. La seule autre administration qui propose un crédit d'impôt est l'**Allemagne**, mais il s'agit d'un crédit fixe de 50 % de la contribution, pour toute contribution de moins de 2 227,50 \$. Par ailleurs, notons que, en plus de ce crédit d'impôt, une seconde tranche de 2 227,50 \$ peut faire l'objet d'une déduction fiscale. Les dix autres administrations ont toutes retenu l'approche de la déduction fiscale. Un avantage à souligner de l'approche canadienne est qu'elle confère un avantage à tout contributeur, peu importe son niveau de revenu, et qu'elle tend à favoriser les petites contributions de par les crédits d'impôt plus généreux pour les premières tranches de contributions.

Autre forme de financement public indirect, la *participation non monétaire* de l'État prend deux formes. La première concerne l'octroi d'un service par l'État, sans que ce dernier ait à déboursier d'argent directement aux fins de ce soutien. Entrent dans cette catégorie les rabais ou les exemptions de frais postaux, l'accès gratuit à des édifices publics ou divers types de soutien en situation électorale. La plupart du temps, ce soutien est apporté en situation électorale et l'équité dans le traitement est mise en avant pour partager les ressources lorsque cela est nécessaire. La seconde forme de participation non monétaire est l'intervention de l'État dans l'octroi du temps d'antenne aux différents partis. Élément majeur des campagnes électorales modernes, la diffusion télévisée ou radiophonique engendre des coûts importants pour les partis et peut, de ce fait, provoquer d'importantes inégalités entre les partis en fonction de leurs moyens financiers. C'est ainsi que tous les cadres réglementaires prévoient une réglementation de l'accès au temps d'antenne. Dans certains cas, il s'agit d'une interdiction totale d'achat de temps d'antenne par les partis politiques. De surcroît, l'ensemble des administrations à l'étude, à l'exception des États-Unis, octroie gratuitement du temps d'antenne aux partis politiques. En **France**, au **Mexique** et au **Royaume-Uni**, ce temps d'antenne est mis à la disposition des partis politiques tant entre deux élections qu'en période électorale.

4.9.3 Le financement public spécifique

Le financement public spécifique peut être difficile à inventorier puisqu'il s'adresse à d'autres organisations que les partis politiques et que l'information n'est pas toujours facilement accessible. Il existe deux grandes catégories de subventions spécifiques : les subventions pour les caucus parlementaires des partis politiques et les subventions pour des organisations vouées à la recherche dans le domaine des politiques publiques ou la formation citoyenne. Pour sa part, la **Suède** prévoit des subventions pour les journaux, qui sont généralement affiliés plus ou moins directement à des partis politiques dans ce pays. En **Allemagne**, les organisations de jeunesse des partis politiques touchent aussi des subventions publiques.

La première catégorie de subvention spécifique apparaît dans la plupart des administrations à l'étude. Seuls l'**Australie**, le **Mexique** et les **États-Unis** ne prévoient pas une telle mesure. Cette subvention peut être considérable dans certaines administrations, notamment au **Royaume-Uni**, où elle est beaucoup plus importante que l'allocation annuelle aux partis politiques. Dans les faits, il est difficile de distinguer les dépenses

parlementaires des autres dépenses strictement partisans des partis politiques. En **Allemagne**, une distinction stricte est faite entre le caucus parlementaire et l'organisation nationale du parti, mais cette distinction semble beaucoup plus théorique que réelle (GRECO, 2009a : 25). Il s'agit donc d'une source de financement non négligeable pour les partis politiques.

L'autre type de subvention spécifique connaît sa forme la plus aboutie en **Allemagne**, où les fondations à vocation politique sont très bien établies et sont des organisations fort importantes. D'autres États financent ce type d'organisations qui, sans être connues sous le nom de « fondations », remplissent des fonctions similaires. C'est le cas de l'Australie, de la France et de la Belgique. Les associations politiques **belges** se concentrent principalement sur des activités de formation et d'éducation citoyenne, tandis que les centres de recherche **australiens** se consacrent plutôt au développement de la recherche par rapport aux politiques publiques. Les fondations **françaises**, quant à elles, ont un mandat plus large qui se rapproche davantage de celui des fondations **allemandes** et qui englobe l'éducation *et* la recherche. Dans l'ensemble, ces organisations remplissent des fonctions jugées essentielles pour la démocratie et le bon fonctionnement du système politique. On juge que ces fonctions sont mieux accomplies par des organisations liées à des partis politiques, mais qui conservent une certaine indépendance.

4.9.4 L'encadrement du financement de source privée

Parallèlement à l'octroi d'un financement public, les États peuvent également chercher à limiter ou à rendre plus transparent le financement provenant de sources privées. Les trois principales mesures à cet effet concernent l'interdiction de certains contributeurs, une limite imposée aux contributions ainsi que la divulgation de l'identité des donateurs. Le tableau 14 synthétise les mesures adoptées par chacune des administrations à cet égard.

Tableau 14 : Encadrement du financement de source privée dans les administrations à l'étude

Administrations	Contributeurs autorisés		Limite de contributions annuelles	Contribution entraînant une divulgation de l'identité du donateur
	Personnes physiques	Personnes morales		
Canada	Oui	Non	1 100 \$ ^a par parti plus 1 100 \$ ^a pour les associations de circonscription d'un parti	200 \$
Québec	Oui (électeurs)	Non	1 000 \$ par entité politique	Toutes les contributions sont divulguées
Allemagne	Oui	Oui	Aucune	13 500 \$
Australie	Oui	Oui	Aucune	11 900 \$ ^a
Belgique	Oui	Non	2 700 \$ pour l'ensemble des partis (maximum de 675 \$ par parti)	Aucune divulgation publique
États-Unis	Oui	Non ^b	111 150 \$ pour l'ensemble des partis et des candidats, pendant deux ans ^c	190 \$
France	Oui	Non	10 125 \$ par entité politique et 6 210 \$ à l'ensemble des candidats en période électorale	Aucune divulgation publique
Mexique	Oui	Oui ^d	116 483 \$ ^e	Toutes les contributions sont divulguées
Royaume-Uni	Oui	Oui	Aucune	11 625 \$ pour une contribution au siège d'un parti politique et 2 325 \$ pour les dons faits à une unité financière du parti
Suède	Oui	Oui	Aucune	Aucune divulgation publique

^a Ces montants sont indexés sur l'IPC. Les montants inscrits dans ce tableau sont les montants publiés les plus récents.

^b Les personnes morales sont tout de même très actives dans le financement de la vie politique américaine (voir la section 4.4.2).

^c Plusieurs limites spécifiques existent en plus de cette limite globale (voir la section 4.4.2).

^d Certaines restrictions s'appliquent. Par exemple, les entreprises ne peuvent pas verser de contributions aux partis politiques.

^e La limite de contribution varie d'année en année pour correspondre à 0,05 % de la somme globale allouée par l'État aux activités courantes des partis politiques.

Le **Canada** et le **Québec** se démarquent par l'encadrement strict qu'ils imposent à l'égard du financement privé. Ces deux administrations interdisent les contributions de personnes morales, établissent des limites quant aux contributions parmi les plus basses du groupe – seules les limites belges sont comparables – et rendent publique l'identité des donateurs de manière très générale. Le **Mexique** a une approche comparable, et, malgré une limite des contributions en apparence élevée, il faut prendre en considération qu'une limite est également imposée quant aux dons que peuvent recueillir les partis – ceux-ci ne peuvent recevoir en dons privés plus de 10 % de la somme globale allouée par l'État aux activités courantes des partis politiques. À l'autre extrémité du spectre se trouve la **Suède**, qui a une conception très libérale des partis politiques et qui ne soumet leur financement privé à presque aucune réglementation. Entre les deux, une série d'États font un usage varié des différents outils exposés dans notre étude. D'un côté, des pays comme l'**Allemagne**, l'**Australie** et le **Royaume-Uni** restreignent très peu la capacité des personnes physiques ou morales de faire des dons, mais comptent plutôt sur la transparence des comptes des partis politiques. Bien que les sommes entraînant une divulgation de l'identité des donateurs y soient relativement élevées (plus de 10 000 \$ dans les trois cas), les exigences liées à la production des rapports annuels des partis politiques sont précises et relativement contraignantes pour les partis. Adoptant une approche opposée, la **France** et la **Belgique** interdisent les dons de personnes morales et imposent des limites de contribution aux donateurs, mais elles n'exigent pas que l'identité des donateurs soit divulguée. Dans ces deux pays, ainsi qu'en Suède, ce sont généralement des préoccupations quant à la protection de la vie privée des contributeurs qui justifient le fait de ne pas imposer de divulgation des contributions. Enfin, les **États-Unis** ont un régime en apparence très restrictif avec plusieurs limites pour réglementer les contributions à différentes entités partisans ou aux candidats et une divulgation fort étendue des contributions politiques. Toutefois, comme nous avons pu le constater dans la section 4.4.2, il existe de nombreuses façons de contourner ces dispositions et les États-Unis ont éprouvé, en pratique, beaucoup de difficultés à régler le flot d'argent provenant des contributeurs privés.

5

L'ampleur

du financement public : perspectives comparées

L'inventaire des pratiques observées dans les différentes administrations étudiées donne un aperçu des mesures à la disposition des États pour accorder un financement public aux partis politiques et encadrer leur financement privé. Nous compléterons ici le portrait qualitatif de ces mesures par un aperçu quantitatif des sommes octroyées par les différents États aux partis politiques et de l'importance de cette source de financement pour les partis politiques de différents États, dans une perspective comparée. Nous mesurerons d'abord l'ampleur des fonds publics versés aux partis politiques dans les administrations qui nous intéressent, pour ensuite observer la part de cette source de financement dans les recettes globales des partis.

5.1 Une mesure des fonds publics octroyés dans les administrations à l'étude

Les pratiques relevées précédemment démontrent qu'il est complexe d'avoir un portrait juste de la participation financière globale de l'État, puisque celle-ci se décline en plusieurs éléments. Notamment, certaines formes de financement public, comme le soutien non monétaire, se révèlent difficiles à quantifier. Des données détaillées et complètes concernant le financement d'organisations plus ou moins indépendantes des partis sont également plus difficiles à recueillir. Il est toutefois possible de comparer aisément les montants alloués par les différentes administrations en matière de financement public direct. Les formes de ce financement sont relativement semblables d'un endroit à un autre et faciles à quantifier.

Le tableau 15 fait état de l'ampleur du financement public direct des partis politiques dans les administrations à l'étude, en proportion de la taille de l'électorat. La colonne B fait référence, dans ce tableau, aux versements totaux effectués au cours d'un cycle électoral pour soutenir les candidats et les partis dans leurs activités électorales. Ces versements se font à l'occasion des seules années électorales et concernent

principalement les remboursements partiels des dépenses électorales des candidats ou des partis (administrations canadiennes, Australie, France), mais aussi l'allocation forfaitaire mexicaine octroyée au moment d'une année d'élections, tout comme l'ensemble des fonds publics américains octroyés aux partis et aux candidats. Les données ont été tirées de documents des différentes autorités électorales pertinentes pour le plus récent cycle électoral⁶⁵, à l'exception de la France où les données les plus récentes sont tirées d'un rapport de vérification de l'Inspection générale de l'administration (2006 : en ligne). Dans ce dernier cas, les données concernent le cycle électoral 2002-2006. Dans tous les cas, nous n'avons retenu que les remboursements qui concernent les élections au niveau national. La colonne C fait état des versements annuels distribués aux partis politiques en dehors des périodes électorales, c'est-à-dire de manière permanente. Ces montants concernent l'allocation annuelle versée aux partis politiques pour les appuyer dans leurs activités courantes ou dans leurs activités spécifiques de recherche, d'éducation ou de formation. Dans le cas des administrations canadiennes, nous avons exclu les remboursements de frais de vérification. Les montants inscrits au tableau 15 sont des montants annuels établis pour 2010 et proviennent de différentes sources. Dans le cas de la Belgique et de la Suède, nous avons dû calculer les allocations à partir des formules d'attribution du financement public présentes dans les lois pertinentes. Pour ce qui est de l'Allemagne et de la France, les sommes indiquées correspondent au montant global attribué à l'allocation annuelle établi dans la législation. Dans les autres cas, nous avons retenu les montants figurant dans les documents des autorités électorales pertinentes. Les montants indiqués sont ceux qui sont versés aux partis nationaux⁶⁶. En multipliant les versements annuels courants (colonne C) par la durée du cycle électoral (colonne A) et en y ajoutant les versements aux fins d'activités électorales (colonne B), nous pouvons faire une moyenne annuelle du financement public direct octroyé par les États. En toutes circonstances, en répartissant les versements annuels sur le nombre d'années qui correspond à un cycle électoral, nous pourrions constater certaines distorsions puisque des changements ont pu intervenir au cours d'une période : élections, adaptation du taux de financement à l'inflation, etc. L'exercice permet toutefois d'avoir un portrait de l'ampleur du financement public dans les différentes administrations à partir de la situation que nous connaissons actuellement.

⁶⁵ Dans le cas du Canada, le chiffre avancé est la prévision de remboursement d'Élections Canada pour la 40^e élection générale qui s'est tenue en 2008 (Élections Canada, 2008 : en ligne).

⁶⁶ Dans le cas de l'Allemagne, une portion de l'allocation est versée expressément aux instances régionales des partis. Le montant mentionné dans le tableau fait toutefois état de l'allocation globale, instances régionales comprises.

Tableau 15 : Financement public direct en proportion de l'électorat dans les administrations à l'étude

Administrations	Durée du cycle électoral	Versements aux fins de campagnes sur un cycle électoral	Versements annuels hors période électorale	Versements annuels moyens ((A * C) + B) / A	Électorat ^a	Ratio D / E
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
Belgique	4 ans	s. o.	28 280 655 \$	28 280 655 \$	7 767 552	3,64
Suède	4 ans	s. o.	25 474 144 \$	25 474 144 \$	7 123 651	3,58
Mexique	6 ans ^b	231 029 159 \$	239 955 632 \$	278 460 492 \$	77 915 262	3,57
France	5 ans	230 354 659 \$	101 105 000 \$ ^c	147 175 932 \$	43 350 204	3,40
Allemagne	4 ans	s. o.	179 550 000 \$	179 550 000 \$	62 168 489	2,89
Nouvelle-Écosse	4 ans	2 699 458 \$	614 333 \$	1 289 198 \$	714 675	1,80
Canada	4 ans	57 900 000 \$	27 363 627 \$	41 838 627 \$	23 971 740	1,75
Nouveau-Brunswick	4 ans	1 042 362 \$	658 000 \$	918 591 \$	538 965	1,70
Australie	3 ans ^d	54 226 652 \$	s. o.	18 075 551 \$	14 086 869	1,28
Québec	4 ans	9 281 920 \$	2 980 434 \$	5 300 914 \$	5 738 811	0,92
Manitoba	4 ans	2 443 949 \$	72 404 \$	683 391 \$	740 920	0,92
États-Unis	4 ans ^e	139 400 000 \$	s. o.	34 850 000 \$	218 054 301	0,16
Ontario	4 ans	3 782 781 \$	s. o.	945 695 \$	8 557 653	0,11
Royaume-Uni	5 ans	s. o.	3 063 766 \$	3 063 766 \$	45 597 461	0,07

- ^a Les données concernant l'électorat proviennent toutes des sites officiels des autorités électorales pertinentes.
- ^b On a dans ce cas un cycle électoral de six ans qui inclut une élection présidentielle, une élection sénatoriale et deux élections pour la Chambre des représentants, qui se renouvelle tous les trois ans.
- ^c Le montant global est de 108 405 000 \$, duquel nous avons soustrait la somme de 7 300 000 \$ qui correspond à la pénalité en application du principe de la parité hommes-femmes (voir la section 5.1).
- ^d On a dans ce cas un cycle électoral de trois ans qui englobe l'élection générale pour la Chambre des représentants et l'élection pour le renouvellement d'un peu plus de la moitié des membres du Sénat.
- ^e Cela inclut les primaires et les caucus, ainsi que la campagne présidentielle.

Sans surprise, nous constatons que ce sont les pays européens qui comptent sur les taux de financement public direct les plus élevés, en compagnie du Mexique. Les données de ce tableau permettent de faire une nette distinction entre ces derniers, qui remettent 2,89 \$ par électeur ou plus aux partis politiques chaque année, et le Québec et les administrations de tradition anglo-saxonne, où le ratio le plus élevé est de 1,80 \$ par électeur. À l'heure actuelle, les pays de la première catégorie déboursent en moyenne 3,40 \$ par électeur, tandis que les autres déboursent une moyenne de 1,11 \$. Il y a donc manifestement une approche différente selon les traditions politiques européennes et celles du monde anglo-saxon.

Quelques éléments méritent d'être mentionnés. Tout d'abord, ce tableau ne fait pas état du financement spécifique, qui peut être élevé dans certains États, mais qui est difficile à comparer systématiquement pour l'ensemble des pays. Par exemple, les quatre pays européens continentaux distribuent des subventions spécifiques substantielles, ce qui laisse croire que leur ratio pourrait être plus élevé si l'on incluait ces données. Le Royaume-Uni octroie un financement public direct très marginal et les subventions aux groupes parlementaires y sont beaucoup plus importantes. En effet, si l'on inclut le *Short Money* et le *Cranborne Money* (voir la section 7.1), les versements annuels moyens augmentent de 3 100 000 \$ à 14 592 520 \$, ce qui porte ainsi le ratio britannique à 0,32. À l'opposé, le Mexique a « internalisé » ses financements spécifiques, qu'il verse directement aux partis politiques, ce qui signifie que le ratio indiqué dans ce tableau se trouverait inchangé si les financements spécifiques y étaient inclus. La situation est semblable pour les États-Unis. Le tableau 15 offre donc un portrait de l'ampleur du financement public direct dans les administrations à l'étude, mais il faut garder en tête que ce mode de financement, quoiqu'il soit très important, ne comprend pas l'ensemble des formes de soutien fournies par l'État aux partis politiques.

Notons également que certains changements récents dans les législations auront pour effet de modifier l'ampleur du financement public au cours des prochaines années au Canada et au Québec. D'une part, la suppression progressive de l'allocation annuelle aux partis politiques au Canada fera diminuer son ratio considérablement. Sans allocation annuelle, le Canada chuterait à un ratio de 0,60 \$ par électeur selon les données du tableau 15. D'autre part, le Québec a augmenté considérablement les allocations annuelles octroyées aux partis politiques récemment, changement qui ne se manifeste pas pleinement dans les données de 2010⁶⁷. Une année complète avec un taux de 0,83 \$ rendrait un montant d'environ 4 763 213 \$ accessible aux partis politiques. Ce montant, sur un cycle électoral complet, ferait augmenter le ratio québécois à 1,23. Mentionnons finalement que nous pouvons supposer que les provinces canadiennes à l'étude (à l'exception de l'Ontario) sont fort probablement celles qui octroient les subventions les plus élevées de la fédération, étant donné que nous avons étudié les provinces comptant sur un régime d'allocation annuelle.

⁶⁷ L'augmentation de l'allocation est entrée en vigueur le 9 décembre 2010. Elle a donc été en vigueur durant moins d'un mois.

Pour conclure, soulignons que pour bien apprécier l'ampleur du financement public, il faut avoir à l'esprit le coût de la politique dans les différentes administrations. Ainsi, les partis politiques nationaux dans certains pays européens sont impliqués dans des élections à différents échelons, en plus de l'échelon national; élections européennes, régionales, communales, etc. Les élections sont aussi plus nombreuses dans des États avec un régime présidentiel où en plus des élections législatives, on retrouve des élections présidentielles. Ce nombre plus élevé de scrutins entraîne forcément des besoins financiers plus importants pour les partis. Par ailleurs, à l'inverse, certaines administrations restreignent les dépenses que peuvent engager les partis ou les candidats dans le cadre de campagnes électorales. Dans certains cas, comme au Québec, cela peut expliquer une contribution publique moins élevée aux partis politiques; des limites de dépenses relativement basses gardent les coûts électoraux dans des limites raisonnables et diminuent par le fait même les besoins financiers des partis. De fait, la part du financement public dans les finances globales des partis offre une autre mesure de la participation publique au financement politique. C'est à cet élément que nous nous attarderons dans les lignes qui suivent.

5.2 La part du financement public dans les finances des partis politiques

Pour avoir une idée de l'ampleur du financement public d'un endroit à un autre, il est également intéressant de se pencher sur la part que ce financement occupe dans les finances globales des partis politiques. Nous observerons donc, tour à tour, chacune des administrations à l'étude pour avoir une idée de la proportion que peut prendre ce financement. À l'exception du Québec, nous n'avons pas retenu les administrations provinciales canadiennes pour cette analyse. Ici encore, nous nous concentrerons principalement sur les formes directes de financement public, pour les mêmes raisons que nous avons avancées précédemment. En raison de l'accessibilité des données, la comparaison ne se fait pas en fonction de la même année pour tous les pays. Dans certains cas, nous avons étendu l'observation sur quelques années pour tenir compte des différences qui surgissent parfois en période électorale. Dans d'autres cas, où la part du financement public est relativement stable, année électorale ou non, nous avons préféré cibler une année précise. Nous avons mis de côté les États-Unis puisque le financement public y concerne pour l'essentiel les candidats, ce qui fait que les comparaisons sont plus difficiles. Le seul financement à la disposition des partis politiques américains concerne une activité spécifique de ces derniers, à savoir l'organisation des conventions présidentielles, tous les quatre ans. Le montant fourni (16 000 000 \$ en 2008) représente à peine

la moitié des dépenses engagées à cette occasion (Herbert, 2005 : 92). La Suède est également exclue de l'analyse, puisque les données concernant les finances des partis sont difficilement accessibles dans ce cas. Mentionnons toutefois que le GRECO relève que les estimations relatives au montant total du financement public des partis politiques indiquent que de 70 à 80 % des activités des partis politiques y seraient financées par l'État, toutes formes de financements confondues (GRECO, 2009e : 19). Les subventions publiques seraient assez généreuses pour que certains partis se limitent essentiellement à cette source de financement, mais d'autres partis recueillent quand même des contributions privées jusqu'à environ 50 % de leurs recettes globales.

5.2.1 Le Canada

En 2004, une réforme majeure du financement politique entrainée en vigueur au Canada. Cette réforme, comme nous l'avons vu, permettait aux partis de toucher une allocation annuelle et augmentait les remboursements de dépenses électorales tout en imposant des contraintes quant aux contributions privées. Avant la mise en œuvre de ces mesures, le seul financement public direct à la disposition des partis était le remboursement partiel des dépenses électorales. Ainsi, entre deux élections, les partis ne touchaient pas de fonds publics, à l'exception du financement des caucus parlementaires et des bénéfices indirects provoqués par les crédits d'impôt. À l'occasion d'une année électorale, le remboursement des dépenses électorales ne représentait que de 10 à 15 % des revenus totaux des plus importants partis. Cette situation a bien changé, et le financement public direct atteint maintenant environ les deux tiers des revenus totaux des partis politiques d'une année à l'autre, selon Harold J. Jansen et Lisa Young, politologues aux universités de Lethbridge et de Calgary respectivement (2011 : 86). Ceux-ci présentent un portrait relativement complet de l'évolution des finances des partis politiques canadiens à la suite de l'entrée en vigueur de la réforme du financement politique, en 2004 (2011 : 82-103). Ils ont compilé les données concernant les revenus totaux des cinq principaux partis, ainsi que leurs revenus de source publique pendant la période 1997-2009. Nous reprendrons ici ces données pour nous intéresser aux trois années les plus récentes, à savoir 2007, 2008 (année électorale) et 2009. Le tableau 16 indique donc la part des revenus totaux de chacun des partis qui provient du financement public direct⁶⁸. Les montants sont en dollars constants de 2009.

⁶⁸ Cela inclut l'allocation trimestrielle et le remboursement partiel des dépenses des partis et de leurs candidats.

Tableau 16 : Revenus totaux et financement public direct des principaux partis politiques canadiens (2007-2009)

		Bloc québécois	Parti conservateur du Canada	Parti libéral du Canada	Parti vert du Canada	Nouveau Parti démocratique	TOTAL
2007	Revenus totaux	3 467 804 \$	27 882 075 \$	13 313 809 \$	2 290 552 \$	9 105 418 \$	56 059 658 \$
	Financement public direct	3 027 079 \$	10 473 681 \$	8 730 063 \$	1 294 220 \$	5 046 940 \$	28 571 983 \$
	Part du financement public direct	87,3 %	37,6 %	65,6 %	56,5 %	55,4 %	51 %
2008	Revenus totaux	6 250 114 \$	41 876 487 \$	22 061 726 \$	4 366 586 \$	19 070 288 \$	93 625 201 \$
	Financement public direct	5 527 563 \$	20 415 870 \$	16 173 094 \$	2 732 529 \$	13 585 498 \$	58 434 554 \$
	Part du financement public direct	88,4 %	48,8 %	73,3 %	62,6 %	71,2 %	62,4 %
2009	Revenus totaux	3 363 341 \$	28 053 272 \$	16 280 509 \$	2 986 250 \$	9 006 713 \$	59 690 085 \$
	Financement public direct	2 742 215 \$	10 351 071 \$	7 219 593 \$	1 863 155 \$	4 998 192 \$	27 174 226 \$
	Part du financement public direct	81,5 %	36,9 %	44,3 %	62,4 %	55,5 %	45,5 %
TOTAL 2007-2009	Revenus totaux	13 081 259 \$	97 811 834 \$	51 656 044 \$	9 643 388 \$	37 182 419 \$	209 374 944 \$
	Financement public direct	11 296 857 \$	41 240 622 \$	32 122 750 \$	5 889 904 \$	23 630 630 \$	114 180 763 \$
	Part du financement public direct	86,4 %	42,2 %	62,2 %	61,1 %	63,6 %	54,5 %

Source : Lisa YOUNG et Harold J. JANSEN, « Cartels, Syndicates, and Coalitions: Canada's Political Parties after the 2004 Reform », dans Lisa YOUNG et Harold J. Jansen (dir.), Money, Politics and Democracy : Canada's Party Finance Reforms, Vancouver et Toronto, UBC Press, 2011, p. 87-89.

Durant les trois dernières années, 54,5 % des revenus totaux des partis provenaient des ressources publiques. Aux deux extrêmes, on trouve le Bloc québécois, avec 86,4 % de son financement qui provient du financement public direct au cours de ces trois années, et le Parti conservateur du Canada, avec 42,2 %. Le premier met nettement moins d'énergie dans la sollicitation de contributions depuis la mise en place du système de financement public. Aujourd'hui, il reçoit environ huit fois plus d'argent de la part de l'État que de contributeurs privés (Seidle, 2011 : 47). Se présentant uniquement dans les circonscriptions québécoises, le Bloc québécois estime que ces sommes lui suffisent et il peut ainsi laisser le champ libre à son homologue provincial, le Parti québécois, en ce qui a trait aux sollicitations de dons privés (Jansen et Young, 2011 : 94). Quant au Parti conservateur, il s'est toujours opposé au principe des allocations trimestrielles, ce qui fait qu'il a consacré beaucoup d'efforts au financement privé, réussissant de la sorte à conserver une certaine indépendance par rapport aux ressources de l'État. Les trois autres partis tirent autour de 62 % de leurs revenus totaux des subventions publiques directes de l'État.

5.2.2 Le Québec

Le tableau 17 illustre la situation au Québec au cours des trois dernières années. Durant cette période, 30,5 % des finances des partis politiques provenaient de subventions publiques, ce qui inclut le remboursement partiel des dépenses électorales des partis et de leurs candidats, les allocations annuelles ainsi que les remboursements des frais de vérification⁶⁹. Les taux sont plus élevés en 2008 puisqu'il s'agit d'une année électorale. Certaines tendances peuvent être décelées entre les partis ayant gouverné (le Parti québécois et le Parti libéral du Québec) et les autres partis. Les premiers ont un taux comparable à la moyenne, aux alentours de 30 %, tandis que les taux des autres partis se situent au-dessus de 40 %. Québec solidaire fait figure d'exception dans la seconde catégorie avec un taux de 30,5 %.

⁶⁹ Les autres sources de revenus des partis sont principalement les contributions des électeurs et les frais d'adhésion.

Tableau 17 : Revenus totaux et financement public direct des principaux partis politiques québécois (2008-2010)

		Parti libéral du Québec	Parti québécois	Action démocratique du Québec	Québec solidaire	Autres partis	TOTAL
2008	Revenus totaux	15 299 147 \$	11 431 564 \$	4 655 351 \$	1 044 469 \$	452 918 \$	32 883 449 \$
	Financement public direct	5 104 132 \$	5 082 545 \$	2 310 494 \$	407 374 \$	184 834 \$	13 089 379 \$
	Part du financement public direct	33,4 %	44,5 %	49,6 %	39,0 %	40,8 %	39,8 %
2009	Revenus totaux	9 793 629 \$	5 429 768 \$	1 005 813 \$	480 083 \$	200 553 \$	16 909 846 \$
	Financement public direct	1 738 233 \$	509 976 \$	377 735 \$	113 113 \$	76 366 \$	2 815 423 \$
	Part du financement public direct	17,7 %	9,4 %	37,6 %	23,6 %	38,1 %	16,6 %
2010	Revenus totaux	6 548 813 \$	4 835 451 \$	738 999 \$	570 916 \$	176 243 \$	12 870 422 \$
	Financement public direct	1 381 560 \$	1 135 357 \$	506 727 \$	115 779 \$	77 784 \$	3 217 207 \$
	Part du financement public direct	21,1 %	23,5 %	68,6 %	20,2 %	44,1 %	25,0 %
TOTAL 2008-2010	Revenus totaux	31 641 589 \$	21 696 783 \$	6 400 163 \$	2 095 468 \$	829 714 \$	62 663 717 \$
	Financement public direct	8 223 925 \$	6 727 878 \$	3 194 956 \$	636 266 \$	338 984 \$	19 122 009 \$
	Part du financement public direct	26,0 %	31,0 %	49,9 %	30,5 %	40,9 %	30,5 %

Source : DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, *Statistiques sur les rapports financiers* (2008, 2009 et 2010), [En ligne], adresse URL : <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/financement-et-depenses-electorales/rapports-financiers-provinciaux.php> (page consultée le 10 août 2011).

Depuis le début des années 90, l'allocation aux partis est demeurée stable. Établie à 0,25 \$ par électeur inscrit en 1977, elle a été doublée à 0,50 \$ en 1992 et portée à 0,82 \$ (montant indexé) en 2010. De 1992 à 2010, l'allocation totale est donc restée relativement constante; elle a évolué sensiblement au fil de l'accroissement de la taille de l'électorat. Elle est passée de 2 621 203 \$ en 1999 à 2 868 564 \$ en 2009. Le remboursement partiel des dépenses électorales est lui aussi fixé à 50 % des dépenses depuis 1992. En raison de l'imposition d'une limite aux dépenses électorales, le soutien financier de l'État à un parti en vertu de ce mécanisme est donc limité. En somme, avec ces règles stables depuis 1992, les variations dans la proportion des finances de chacun des partis qui provient de la participation de l'État s'expliquent principalement, pendant la période 1992-2010, par l'importance des revenus de source privée que sont en mesure de collecter ces partis d'année en année.

5.2.3 L'Allemagne

Les modalités de fonctionnement du mécanisme de l'allocation annuelle, qui constitue la seule forme de financement public direct en Allemagne, ont été arrêtées en 1994. À ce moment-là, on établissait un plafond global, qui est aujourd'hui de 180 000 000 \$, mais également un plafond relatif qui fait en sorte que les revenus des partis politiques provenant de cette allocation ne peuvent dépasser ses recettes propres. Depuis 2002, année où le montant de 180 000 000 \$ a été retenu, les six partis représentés au Bundestag reçoivent autour de 30 % de leurs recettes de la part de l'État. Cette proportion est très stable et le tableau 18 fait état de la situation pour l'année 2007.

Tableau 18 : Revenus totaux et financement public direct des principaux partis politiques allemands (2007)

Parti politique	Revenus totaux	Financement public direct	Part du financement public direct
Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU)	192 310 200 \$	60 466 500 \$	31,4 %
Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD)	211 925 700 \$	58 691 250 \$	27,7 %
Parti vert allemand (Die Grünen)	35 286 300 \$	13 608 000 \$	38,6 %
Union sociale-chrétienne en Bavière (CSU)	58 669 650 \$	14 461 200 \$	24,6 %
Parti libéral-démocrate (FPD)	42 747 750 \$	13 485 150 \$	31,5 %
La Gauche (Die Linke)	30 285 900 \$	11 900 250 \$	39,3 %
TOTAL	571 225 500 \$	172 612 350 \$	30,2 %

Source : Données provenant des rapports annuels des partis politiques et compilées par DIE POLITISCHE DATENBANK, *Einnahmen der Bundestagsparteien*, [En ligne], adresse URL : <http://www.parteispenden.unklarheiten.de/?seite=auswertung> (page consultée le 11 août 2011).

Les revenus privés des partis politiques allemands proviennent de sources variées : cotisations des membres, contributions de particuliers ou de personnes morales, activités commerciales et investissements et tenue d'évènements ou de ventes, notamment. Dans l'ensemble, les revenus provenant de l'allocation annuelle sont les plus importants pour les partis (30,2 % de leurs revenus en 2007), suivis par les cotisations des membres (28,6 %). Les contributions de personnes morales (3,4 %) et physiques (8,9 %) ne sont pas considérables.

La part du financement public dans le revenu d'un parti varie de 24,6 % pour l'Union sociale-chrétienne en Bavière à 39,3 % pour La Gauche. À partir des données du tableau en annexe, nous pouvons formuler quelques observations quant à l'ensemble des partis admissibles aux allocations annuelles (dix-huit partis admissibles en 2007). D'une part, très peu de partis voient les fonds auxquels ils ont droit être limités en raison du plafond relatif; seulement quatre partis étaient dans cette situation en 2007. D'autre part, la proportion du financement public direct dans les revenus totaux de l'ensemble des partis allemands (30,1 %) est analogue à celles des six partis qui figurent au tableau 18.

Rappelons que, dans le cas de l'Allemagne, d'importantes subventions sont accordées aux groupes parlementaires, aux fondations à vocation politique et aux organisations de jeunesse des partis politiques. Ces subventions profitent de manière plus ou moins directe aux partis politiques et Tolini relève que certains observateurs précisent que, en intégrant ces dernières au budget des partis, on ferait augmenter la part de la participation étatique aux finances des partis à 75 % (2007 : 118).

5.2.4 L'Australie

Les partis politiques australiens touchent un financement public direct seulement au moment d'une année électorale. Comme nous l'avons mentionné précédemment, environ 98 % du financement public direct est versé aux quatre principaux partis. Le tableau 19 trace le portrait de la part du financement de ces partis qui provient des coffres de l'État pour les deux dernières années électorales pour lesquelles les données ont été diffusées, à savoir 2004 et 2007.

Le financement public a été plus élevé lors des élections de 2007 en raison de l'augmentation de l'électorat et du réalignement du taux de financement sur l'IPC (AEC, 2008 : en ligne). Toutefois, comme les partis ont récolté plus de contributions privées en 2007, la proportion de fonds publics dans les budgets des partis demeure tout de même plus

élevée en 2004 (28,3 %) qu'en 2007 (23,2 %). Lors de ces deux années électorales, 25,3 % des finances des partis provenaient du financement public direct. Les Verts font figure d'exception parmi le groupe avec un taux particulièrement élevé (43,1 %). Dans l'ensemble, la proportion de financement public est basse, surtout si l'on prend en considération que le financement est à la disposition des partis tous les trois ans seulement. En étendant les subventions sur la durée du cycle électoral de 2004 à 2006 inclusivement, nous obtenons une proportion qui diminue effectivement à 9,4 %⁷⁰.

Tableau 19 : Revenus totaux et financement public direct des principaux partis politiques australiens (2004 et 2007)

		Parti travailliste australien	Parti libéral d'Australie	Parti national d'Australie	Les Verts australiens	TOTAL
2004	Revenus totaux	66 684 454 \$	61 639 475 \$	11 795 949 \$	7 270 799 \$	147 390 677 \$
	Financement public direct	18 315 453 \$	17 044 244 \$	3 025 862 \$	3 383 036 \$	41 768 594 \$
	Part du financement public direct	27,5 %	27,7 %	25,7 %	46,5 %	28,3 %
2007	Revenus totaux	109 585 251 \$	74 934 355 \$	14 864 578 \$	10 933 788 \$	210 317 973 \$
	Financement public direct	22 471 069 \$	18 496 318 \$	3 304 500 \$	4 458 338 \$	48 730 226 \$
	Part du financement public direct	20,5 %	24,7 %	22,2 %	40,8 %	23,2 %
TOTAL 2004 et 2010	Revenus totaux	176 269 706 \$	136 573 830 \$	26 660 527 \$	18 204 587 \$	357 708 650 \$
	Financement public direct	40 786 522 \$	35 540 562 \$	6 330 362 \$	7 841 374 \$	90 498 820 \$
	Part du financement public direct	23,1 %	26,0 %	23,7 %	43,1 %	25,3 %

Sources : AUSTRALIAN ELECTORAL COMMISSION, *Election Funding and Disclosure Report* (2004 et 2007), [En ligne], adresse URL: http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/financial_disclosure/index.htm; AUSTRALIAN ELECTORAL COMMISSION, *Annual Financial Disclosure Returns for Public Inspection*, [En ligne], adresse URL: <http://periodicdisclosures.aec.gov.au/> (pages consultées le 18 août 2011).

⁷⁰ Pour calculer cette proportion, nous avons multiplié les revenus totaux des partis en 2004 par trois et divisé le financement public distribué en 2004 par le montant obtenu $(41\,768\,594 / (147\,390\,677 \times 3)) \times 100$.

5.2.5 La Belgique

Des données précises concernant les revenus des partis politiques et les subventions publiques allouées sont difficiles à trouver pour la Belgique. Trois chercheurs du *Centre for Political Research* de l'Université de Leuven ont relevé, pour les années 1999 à 2005, la part du financement global des partis politiques qui provenait des fonds publics. Les sommes n'étant pas diffusées, les données présentées au tableau 20 sont en pourcentage seulement et concernent les partis pris dans leur ensemble, et non chacun des partis individuellement.

Tableau 20 : Part du financement public direct dans les revenus globaux des partis politiques belges (1999-2005)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Moyenne
Part du financement public direct	34,5 %	33,9 %	37,5 %	40,4 %	39,0 %	39,5 %	40,2 %	37,9 %

Source : Karolien WEEKERS, Bart MADDENS et Jo NOPPE, « Explaining the Evolution of the Party Finance Regime in Belgium », *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol. 19, n° 1, p. 29.

En moyenne, pendant ces six années, la part du financement public direct dans les revenus globaux des partis politiques est donc de 37,9 %. Toutefois, si l'on y ajoute les subventions spécifiques, cette proportion augmente à 74,3 % pour la même période, toujours selon les données de Weekers, Maddens et Noppe (2009).

5.2.6 La France

En 2009, un total de 40 partis a touché des fonds publics en vertu de l'allocation annuelle distribuée aux partis politiques. Leur dépendance aux fonds publics varie donc grandement de l'un à l'autre. À titre d'exemple, le financement public constituait 11,5 % des recettes du parti Lutte ouvrière en 2009 contre 71,1 % pour le Parti radical de gauche. Ce taux peut être particulièrement élevé : Tolini relève qu'en 2004 deux petits partis tiraient plus de 90 % de leurs recettes des fonds publics (2007 : 355). Le tableau 21 fait état de la part du financement public dans les revenus totaux des partis pour l'année 2009. Les partis retenus sont ceux qui présentent des recettes globales de plus de 2 025 000 \$⁷¹. À noter que les remboursements versés aux candidats ne sont pas inclus dans les données fournies par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

⁷¹ Un total de quatorze partis a des recettes supérieures à 2 025 000 \$. De ce nombre, dix ont droit au financement public et figurent ainsi au tableau 21.

Tableau 21 : Revenus totaux et financement public direct des principaux partis politiques français (2009)

Parti politique	Revenus totaux	Financement public direct	Part du financement public direct
Parti socialiste	77 118 468 \$	31 336 737 \$	40,6 %
Union pour un mouvement populaire	72 925 661 \$	45 160 451 \$	61,9 %
Parti communiste français	42 589 409 \$	4 968 127 \$	11,7 %
Les Verts	8 878 858 \$	2 482 238 \$	28,0 %
Mouvement démocrate	7 604 685 \$	5 055 904 \$	66,5 %
Mouvement pour la France	6 406 040 \$	1 045 819 \$	16,3 %
Front national	5 558 308 \$	2 482 179 \$	44,7 %
Lutte ouvrière	4 304 663 \$	494 343 \$	11,5 %
Parti radical de gauche	2 878 293 \$	2 047 883 \$	71,1 %
Ligue communiste révolutionnaire	2 423 334 \$	1 211 130 \$	50,0 %
TOTAL	230 687 718 \$	96 284 811 \$	41,7 %

Source : COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES, *Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2009*, [En ligne], adresse URL : <http://www.cncfc.fr/index.php?art=220> (page consultée le 18 août 2011).

Chez les deux principaux partis politiques, le Parti socialiste (PS) et l'Union pour un mouvement populaire (UMP), la part varie sensiblement, le premier se situant près de la moyenne globale avec une part de 40,6 %, tandis que le second figure parmi les partis ayant les taux les plus élevés, avec une part de 61,9 %. Cet écart s'explique par le fait que l'UMP touche une allocation importante⁷² — qui constitue près de la moitié du financement public dont le tableau 21 fait état —, mais a des revenus totaux plus faibles que le PS. Outre le financement public (41,7 %), les autres sources de revenus des partis apparaissant au tableau 19 sont les cotisations des adhérents (13,1 %), les contributions des élus (21,2 %), les dons de personnes physiques (8,6 %) et les autres recettes (15,4 %)⁷³.

⁷² La forte représentation de l'UMP à l'Assemblée nationale et au Sénat explique en partie l'importance des fonds publics auxquels ce parti a droit.

⁷³ Le document de la CNCCFP précise que les « autres recettes » correspondent à la « totalisation des autres postes du compte de résultat soit : dévolution de l'excédent des comptes de campagne, contributions reçues d'autres formations politiques, produits des manifestations et colloques, produits d'exploitation [...], produits financiers, produits exceptionnels et reprises sur provisions et amortissements » (CNCCFP, 2009 : en ligne).

5.2.7 Le Mexique

Depuis 1996, le financement public direct doit constituer au moins la moitié des ressources financières des partis politiques mexicains. De surcroît, une limite aux contributions provenant de sympathisants est établie chaque année. Cette limite est fixée à 10 % du financement global pour les activités courantes auquel les partis ont droit. C'est donc dire que certains partis sont tenus par la loi de conserver un taux de financement public élevé. Au cours de l'année 2008, le financement global pour les activités courantes des partis se chiffrait à 215 224 918 \$, ce qui portait ainsi la limite de contributions privées à 21 522 492 \$ pour chacun des partis. Ceux qui obtiennent de plus importantes subventions publiques doivent respecter cette limite. C'est le cas du Parti action nationale (PAN), du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) et du Parti de la révolution démocratique (PRD). Les partis moins fortement subventionnés ont toutefois une limite plus basse, en vue de respecter la disposition constitutionnelle énonçant que leurs ressources privées ne doivent pas dépasser leur financement public. Le tableau 22 illustre ce mécanisme pour l'année 2008.

Tableau 22 : Limites totales des contributions privées à chacun des partis politiques mexicains (2008)

Parti politique	Financement public total	Limites totales des contributions privées	Part maximale de financement par les contributions privées
Parti action nationale	60 092 122 \$	21 522 492 \$	26 %
Parti révolutionnaire institutionnel	40 826 636 \$	21 522 492 \$	35 %
Parti de la révolution démocratique	35 039 168 \$	21 522 492 \$	38 %
Parti travailliste	17 028 927 \$	17 028 927 \$	50 %
Parti vert du Mexique	18 108 293 \$	18 108 293 \$	50 %
Parti de la convergence	17 649 956 \$	17 649 956 \$	50 %
Parti nouvelle alliance	15 460 219 \$	15 460 219 \$	50 %
Parti social-démocrate	11 019 597 \$	11 019 597 \$	50 %

Source : INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Acuerdo de financiamiento 2008, [En ligne], adresse URL : <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2008/28enero/CGe280108ap5.pdf> (page consultée le 18 août 2011).

En apparence restrictif, ce mécanisme s'avère en pratique peu contraignant puisque les partis mexicains s'en tiennent largement aux fonds publics pour financer leurs activités. Le tableau 23 fait état de cette situation pour 2006 (année d'élection à la présidence, au Sénat et à la Chambre des députés) et 2008 (année sans élections).

Tableau 23 : Revenus totaux et financement public direct des partis politiques mexicains (2006 et 2008)

	Parti politique	Financement public direct	Revenus totaux	Part du financement public direct
2006	Parti action nationale	90 345 693 \$	136 598 936 \$	66,1 %
	Parti révolutionnaire institutionnel	98 153 939 \$	115 544 614 \$	84,9 %
	Parti de la révolution démocratique	57 815 310 \$	69 253 331 \$	83,5 %
	Parti travailliste	22 000 736 \$	22 963 246 \$	95,8 %
	Parti vert du Mexique	30 578 879 \$	31 466 493 \$	97,2 %
	Parti de la convergence	21 782 298 \$	24 554 936 \$	88,7 %
	Parti nouvelle alliance	6 584 393 \$	8 338 417 \$	79,0 %
	Alternative sociale-démocrate ^a	6 426 491 \$	7 178 158 \$	89,5 %
	TOTAL	333 687 738 \$	415 898 132 \$	80,2 %
2008	Parti action nationale	60 092 122 \$	68 673 916 \$	87,5 %
	Parti révolutionnaire institutionnel	40 826 636 \$	42 883 579 \$	95,2 %
	Parti de la révolution démocratique	35 039 168 \$	37 600 780 \$	93,2 %
	Parti travailliste	17 028 927 \$	17 639 289 \$	96,5 %
	Parti vert du Mexique	18 108 293 \$	25 270 180 \$	71,7 %
	Parti de la convergence	17 649 956 \$	20 229 188 \$	87,2 %
	Parti nouvelle alliance	15 460 219 \$	16 123 398 \$	95,9 %
	Alternative sociale-démocrate ^a	11 019 597 \$	11 445 456 \$	96,3 %
	TOTAL	215 224 918 \$	239 865 786 \$	89,7 %
TOTAL 2006 et 2008	Parti action nationale	150 437 815 \$	205 272 852 \$	73,3 %
	Parti révolutionnaire institutionnel	138 980 575 \$	158 428 194 \$	87,7 %
	Parti de la révolution démocratique	92 854 477 \$	106 854 111 \$	86,9 %
	Parti travailliste	39 029 663 \$	40 602 535 \$	96,1 %
	Parti vert du Mexique	48 687 172 \$	56 736 673 \$	85,8 %
	Parti de la convergence	39 432 254 \$	44 784 125 \$	88,0%
	Parti nouvelle alliance	22 044 612 \$	24 461 814 \$	90,1 %
	Alternative sociale-démocrate ^a	17 446 088 \$	18 623 614 \$	93,7 %
	TOTAL	548 912 656 \$	655 763 918 \$	83,7 %

^a Ce parti était connu sous le nom d'Alternative sociale-démocrate et paysanne en 2006. Il a changé de nom à nouveau en 2006 pour devenir le Parti social-démocrate. Il ne figure plus, à ce jour, au registre des partis politiques mexicains tenu par l'Instituto federal electoral.

Source : Données des rapports annuels des partis consultables dans INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Informes anuales presentados por los partidos políticos nacionales sobre el origen y destino de sus recursos en Formato IA*, [En ligne], adresse URL : http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Partidos_Politicos_y_Rendicion_de_cuentas/ (page consultée le 18 août 2011).

Le financement public est plus élevé en 2006, car, au cours d'une année électorale, les subventions aux partis politiques sont majorées d'une allocation forfaitaire pour tenir compte des dépenses électorales des partis (voir la section 6.1). La part du financement public dans les finances de partis politiques y est toutefois moins élevée (80,2 % en 2006 contre 89,7 % en 2008) puisque les partis ont des revenus totaux plus élevés durant cette période. Dans l'ensemble, la proportion des recettes des partis politiques provenant du financement public direct est élevée. Elle atteint 83,7 % pour les deux années à l'étude, allant d'un taux de 73,3 % pour le PAN à un taux de 96,1 % pour le Parti travailliste (PT). L'État mexicain finance donc en grande partie l'activité de l'ensemble des partis politiques. Pendant la période que nous avons étudiée, tous les partis, à l'exception du PAN, ont tiré moins de 15 % de leurs recettes de revenus privés et dépendaient ainsi presque complètement de l'État pour soutenir leurs activités. Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette approche a été adoptée sciemment par le législateur qui cherchait à rendre plus transparentes les sources de financement des partis politiques et à diminuer la dépendance de ces derniers aux contributions privées.

5.2.8 Le Royaume-Uni

Le financement public direct est très marginal au Royaume-Uni. Nous avons vu que, parmi les États visés dans notre étude, le Royaume-Uni est un des États où le soutien public aux partis politiques est le plus faible. Prise isolément, l'allocation pour l'élaboration des politiques, seule forme de financement public direct, occupe une proportion anémique des finances globales des partis politiques (environ 0,9 % en 2010). C'est pourquoi le tableau 24 prend également en considération le financement public total, qui comprend les financements octroyés par la Chambre des communes (*Short Money*) et le Sénat (*Cranborne Money*), en plus de l'allocation pour l'élaboration des politiques. Nous pouvons toutefois constater que, bien que l'inclusion de ces soutiens fasse augmenter à 8 % la part du financement public dans les revenus totaux des partis, ce taux demeure très faible en comparaison des autres pays à l'étude.

Tableau 24 : Revenus totaux et financement public direct des principaux partis politiques britanniques (2010)

Parti politique	Revenus totaux	Financement public direct		Financement public total	
		Montant	% du revenu total	Montant	% du revenu total
Parti conservateur	66 871 650 \$	313 100 \$	0,5 %	2 980 518 \$	4,5 %
Parti travailliste	56 218 500 \$	240 250 \$	0,4 %	6 255 860 \$	11,1 %
Libéraux-démocrates	14 937 899 \$	724 341 \$	4,8 %	1 768 121 \$	11,8 %
TOTAL	138 028 049 \$	1 277 691 \$	0,9 %	11 004 499 \$	8,0 %

Source : ELECTORAL COMMISSION, Party Funding, [En ligne], adresse URL : <http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/party-finance-analysis/party-funding> (page consultée le 18 août 2011); les états financiers des partis sont consultables dans ELECTORAL COMMISSION, Parties' Accounts 2010, [En ligne], adresse URL : <http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/party-finance-analysis/party-finance-analysis-accounts> (page consultée le 18 août 2011).

C'est principalement en raison de leurs recettes globales moins élevées que les Libéraux-démocrates ont une proportion plus élevée de leurs revenus qui provient de l'allocation publique. En ce qui a trait au financement public total, le Parti conservateur est celui qui touche la moins grande proportion de son revenu en fonds public. Ce dernier est passé de l'opposition au gouvernement en 2010, ce qui fait qu'il a touché aux fonds provenant du *Short Money* et du *Cranborne Money* pendant une courte période durant cette année, tout comme les Libéraux-démocrates, qui font partie de la coalition gouvernementale. À partir de 2011-2012, ces deux partis ne toucheront plus ces subventions, ce qui nuira vraisemblablement davantage aux Libéraux-démocrates pour qui ce financement correspondait à une plus grande part de leur budget d'ensemble.

5.2.9 Analyse comparée

À la lumière de ces observations, il s'avère possible de comparer les taux de financement public direct dans les différents États, dans le cas des périodes étudiées. Pour effectuer cet exercice, nous avons regroupé au tableau 25 les données présentées dans les pages précédentes.

Tableau 25 : Part du financement public direct dans les finances des partis politiques dans les administrations à l'étude^a

Administrations	Part du financement public direct (en % des revenus totaux des partis)
Mexique	83,7 %
Canada	54,5 %
France	41,7 %
Belgique	37,9 %
Québec	30,5 %
Allemagne	30,2 %
Australie	25,3 % ^b
Royaume-Uni	0,9 %
Moyenne	38,1 %

^a L'année de référence pour ce tableau varie d'un État à l'autre, en fonction de la disponibilité des données. La part retenue est celle qui a été mise en avant pour chaque État dans les tableaux 16 à 24.

^b Ce taux correspond à un calcul fait à partir d'années électorales. Entre deux élections, les partis politiques ne reçoivent pas de financement public direct.

Le Mexique est sans conteste le pays où le financement public direct occupe la plus grande part du financement des partis. Le Canada, que nous avons désigné comme étant actuellement le pays de tradition anglo-saxonne avec le plus important ratio de financement public en proportion de la population, occupe le deuxième rang. Le Québec, pour sa part, surpasse de quelques centièmes de pourcentage l'Allemagne. Toutefois, il faut rappeler encore une fois que ce tableau ne prend pas en considération le financement public spécifique, qui peut s'avérer très généreux en Europe. La part du financement public dans les finances des partis passe à 74,3 % dans le cas de la Belgique et à environ 75 % dans le cas de l'Allemagne si l'on y inclut les subventions dites spécifiques. Le portrait est similaire pour la Suède, comme nous l'avons mentionné plus haut. Dans le cas du Québec, les sommes allouées aux partis politiques à des fins de recherche et de soutien par l'Assemblée nationale sont de 1 633 100 \$ pour l'année financière 2011-2012 (Assemblée nationale du Québec, 2011b : en ligne). Étendue aux années étudiées à la section 2.2, cette somme représenterait environ 7 % des revenus totaux des partis politiques, ce qui conserverait la part du financement public dans les finances des partis québécois aux alentours de 35 %. Par ailleurs, selon les budgets établis par la Chambre des communes en juin 2011, les subventions pour les bureaux de recherche des partis politiques s'élèveraient à 3 119 792 \$ annuellement⁷⁴. Les revenus totaux des partis étant d'environ 70 000 000 \$ en moyenne pendant les années étudiées,

⁷⁴ Cette information est tirée de la formule de budget des agents supérieurs de la Chambre des communes suivant les élections générales de 2011, obtenue par courriel auprès de M^{me} Suzanne Verville, gestionnaire au Bureau de la greffière de la Chambre des communes.

ce financement spécifique fait très peu varier la part du financement public dans les budgets globaux des partis politiques canadiens. Une fois de plus, les changements récents aux législations canadienne et québécoise devraient influencer sur ces proportions.

Conclusion

Le Québec a toujours accordé une importance majeure à la question de l'encadrement du financement des partis politiques. En témoignent ses efforts précoces en vue d'établir des balises quant aux sources de financement des partis politiques et les préoccupations constantes quant au respect de ces dispositions. En matière de financement public direct notamment, comme nous avons pu le constater, le Québec a joué un rôle de précurseur au Canada, mais également dans le monde. C'est ainsi que nous avons jugé intéressant, à la suite d'une réforme majeure de la législation touchant le financement politique, d'étudier ce qui se fait ailleurs et de situer le Québec par rapport à ce que l'on observe dans d'autres administrations.

Pour ce faire, nous avons tout d'abord cherché à circonscrire les différents enjeux concernant le financement public des partis politiques et les impacts que ce dernier peut avoir sur la dynamique politique au sein d'une société. Cela permet notamment de mieux comprendre les réticences qu'ont des États à adopter certains types de mesures, mais aussi de dégager les éléments à garder en tête pour développer un régime de financement public équilibré. Plusieurs obstacles se posent à la communauté scientifique dans l'étude des impacts du financement public, et il n'existe pas de consensus à cet égard, ce qui appelle à la prudence.

Ces balises théoriques étant posées, nous avons été en mesure de recenser les pratiques observées dans les administrations retenues. À cet égard, notons que la grande majorité des modes de financement public étudiés se retrouve dans le modèle québécois. Les contraintes imposées quant au financement de source privée y sont de surcroît parmi les plus sévères au sein des administrations à l'étude, tendance accentuée par les mesures prises en 2010 par le Québec pour abaisser la limite aux contributions annuelles et pour accroître la transparence de l'identité des donateurs.

Le dernier objectif visé dans notre étude était de faire le point sur l'ampleur du financement public octroyé par les États. À cet effet, on peut nettement situer le Québec dans une tradition anglo-saxonne qui regroupe les autres provinces canadiennes, le gouvernement fédéral, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie. Ces derniers octroient des subventions directes plus modérées que leurs homologues européens qui, en outre, comptent généralement sur des modes de financement indirects et spécifiques très développés. Chacune des approches a des mérites et des faiblesses que nous sommes à même de mieux apprécier à la lumière de l'analyse de la littérature effectuée dans la première partie de notre rapport. C'est dans cet esprit que nous espérons que les observations contenues dans notre rapport serviront de repères au Québec pour lui permettre de se comparer et de s'inspirer de ce qui se fait ailleurs.

Annexe : Calcul du financement public des partis politiques allemands pour l'année 2007

Party	Vote account (section 19(4) (2) PartG) Votes won at the most recent Bundestag, European and 16 Landtag elections As at 31.12.2007	Contributions (section 24 (8) PartG) According to 2006 statement of account	Votes-based funding (section 18 (3) sentence 1 (a), 18 sentence 2 PartG) 4 million votes times €0.50 = 2 million € (column 2) €0.38 for every €1.00 in contributions (column 3) €0.70 (column 2)				Total Votes-based and contributions-based (column 4 + column 5)	Absolute limit (section 18 (2), section 19(4) PartG) Limit of €133,000,000.00	Relative limit (section 18 (5) PartG, section 19(5) PartG) Revenue raised by parties pursuant to 2006 statement of account	Final amount (section 19a (5) PartG) Taking account of absolute and relative limits	Share disbursed by Länder / Federation (section 19a (6) PartG)	
			1	2	3	4					5	6
CDU	35,446,493	72,037,230.26	25,412,545.10	27,374,147.50	52,786,692.60	44,790,190.59	99,737,271.58	6,448,378.00	44,790,190.59	6,448,378.00	38,341,812.59	
SPD	32,360,931	73,643,184.02	23,252,581.70	27,984,409.93	51,236,991.63	43,475,249.30	113,610,948.73	5,308,087.50	43,475,249.30	5,308,087.50	38,166,161.80	
DIE GRÜNEN	9,645,083	11,914,966.44	7,351,588.10	4,527,687.25	11,879,245.35	10,079,693.14	15,212,288.04	1,363,514.50	10,079,693.14	1,363,514.50	8,716,178.64	
CSU	8,667,141	15,676,857.00	6,666,998.70	5,957,091.66	12,624,090.36	10,711,703.75	27,773,167.00	1,554,466.00	10,711,703.75	1,554,466.00	9,157,237.75	
FDP	8,554,641	13,643,123.74	6,586,248.70	5,184,387.02	11,772,635.72	9,989,233.49	19,633,263.80	9,899,233.49	9,989,233.49	1,170,533.00	8,818,700.49	
DIE LINKE ¹⁾	7,740,649	12,343,399.83	6,018,464.30	4,690,491.94	10,708,946.24	9,066,679.22	14,875,695.46	9,066,679.22	9,066,679.22	1,021,673.00	8,065,006.22	
NPD	1,368,311	1,464,112.98	1,754,584.35	592,692.93	1,707,127.28	1,448,519.95	1,646,900.47	1,448,519.95	1,448,519.95	184,000.00	1,264,519.95	
REP	1,050,855	1,974,543.62	893,226.75	750,326.58	1,643,553.33	1,394,576.23	2,022,267.37	1,394,576.23	1,394,576.23	149,546.00	1,245,030.23	
GRAUE ²⁾	382,449	0.00	325,081.65	0.00	325,081.65	275,835.98	---	---	---	---	---	
Die Tierschutzpartei ⁴⁾	365,456	74,416.92	310,637.60	28,278.43	338,916.03	287,574.63	76,924.27	76,924.27	76,924.27	17,034.00	59,890.27	
FAMILIE ^{3,4)}	321,880	0.00	273,996.00	0.00	273,996.00	232,191.44	186,477.29	186,477.29	186,477.29	26,706.00	171,771.29	
ödp	245,589	1,204,477.73	208,760.65	467,701.54	666,462.19	565,483.29	1,249,478.58	565,483.29	565,483.29	50,026.00	515,467.29	
DIE FRAUEN ⁵⁾	145,312	18,384.04	123,515.20	6,985.94	130,501.14	110,721.90	20,827.68	20,827.68	20,827.68	0.00	20,827.68	
Volksabstimmung ^{6,7)}	135,015	27,487.53	114,762.75	10,445.26	125,208.01	106,240.62	30,324.23	30,324.23	30,324.23	0.00	30,324.23	
DVU	105,512	464,170.28	89,685.20	176,394.71	266,069.91	225,763.75	516,803.37	225,763.75	225,763.75	59,756.00	173,007.75	
SSW	51,920	69,743.82	44,132.00	26,502.65	70,634.65	59,934.41	438,474.66	59,934.41	59,934.41	25,960.00	33,974.41	
Offensive D ^{2,9)}	40,342	0.00	34,290.70	0.00	34,290.70	24,098.99	---	---	---	---	---	
FW in Thüringen ^{2,9)}	26,302	0.00	22,956.70	0.00	22,956.70	16,969.95	---	---	---	---	---	
Pro DM	25,763	16,824.06	21,898.55	6,393.14	28,291.69	24,005.87	141,615.25	24,005.87	24,005.87	12,881.50	11,124.37	
Eitern	14,489	208,573.80	12,324.15	79,258.04	91,562.19	77,708.67	208,573.80	77,708.67	77,708.67	7,249.50	70,459.17	
50Plus	11,875	21,959.60	10,093.75	8,344.65	18,438.40	15,645.22	26,842.95	15,645.22	15,645.22	5,937.50	9,707.72	
Total	106,695,918	204,763,155.67	78,929,304.60	77,821,399.15	155,744,814.48	133,000,000.00	296,821,114.53	132,270,949.97	132,270,949.97	17,399,758.50	114,871,191.47	

1) The party Die Linke, and the WASG party merged in 2007. The votes and contributions to be taken into account have been added together.

2) This party has not so far submitted a statement of account for 2006, meaning that no state funding may be assessed on 15 February 2008, pursuant to section 19 (1) sentence 2 PartG. Independently of this, and as a result of failing to submit the 2006 statement of account on time, it has forfeited its right to contributions-based funding for 2007, pursuant to section 19a (3) sentence 3 PartG.

3) This party submitted a statement of account for 2006 after 31 December 2007, meaning that it has forfeited its right to contributions-based funding for 2007, pursuant to section 19 (3), sentence 3 PartG. Contributions are therefore declared as "€0,00".

4) Pursuant to section 19 (5) PartG, this party's entitlement is limited to the amount of revenue it raises itself ("relative limit", cf. section 18 (5) PartG).

5) The "Ab jetzt... Bündnis für Deutschland" party changed the short version of its name from "Deutschland" to "Volksabstimmung" on 13 July 2007.

6) The Offensive D party disbanded on 29 October 2007. Pursuant to section 18 (6) PartG it ceased to be eligible for partial state funding from this time onwards. The level of its votes-based funding (the only funding to which it was entitled), calculated at €34,290.70, was reduced to €28,401.44, as it only existed on 299 out of 361 days (full months counted as 30 days, part months counted exactly).

Source : BUNDESTAG, *Final Assessment of State Funding for 2007*, [En ligne], adresse URL: http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/party_funding/party_funding_01.pdf (page consultée le 15 août 2011).

Bibliographie

- ACE PROJECT (2007). « Public Funding of Political Parties », *Encyclopédie Ace Project*, [En ligne], adresse URL: <http://aceproject.org/ace-en/focus/core/crb/crb05?toc> (page consultée le 28 juillet 2011).
- ACE PROJECT (2011). *Réseau du savoir électoral ACE (site officiel)*, [En ligne], adresse URL : <http://aceproject.org/> (page consultée le 30 mai 2011).
- ALEXANDER, Herbert A. (2005). « Comparative Analysis of Political Party and Campaign Financing in the United States and Canada », dans Steven Griner et Daniel Zovatto (dir.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*, San José (Costa Rica), Organisation des États américains et International Institute for Democracy and Electoral Assistance, p. 91-108.
- AMR, Dima, et Rainer LISOWSKI (2001). « Political Finance in Old Dominions (Australia and Canada) », dans Karl-Heinz Nassmacher (dir.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos-Verlag, p. 53-72.
- ASSEMBLÉE NATIONALE (France) (2011). *Site officiel*, [En ligne], adresse URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/> (page consultée le 20 juillet 2011).
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (2011a). *Site officiel*, [En ligne], adresse URL : <http://www.assnat.qc.ca/> (page consultée le 5 juillet 2011).
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (2011b). *Indemnités et allocations*, [En ligne], adresse URL : <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fonction-depute/indemnites-allocations.html> (page consultée le 15 août 2011).
- AUCANTE, Yohann, et Alexandre DÉZÉ (2008). « Conclusion », dans Yohann Aucante et Alexandre Dézé (dir.), *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales : le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 115-126.
- AUSTRALIAN ELECTORAL COMMISSION (AEC) (2008). *Election Funding and Disclosure Report – Federal Election 2007*, [En ligne], adresse URL: http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/Reports_On_Federal_Electoral_Events/files/electoral_report2007.pdf (page consultée le 8 août 2011).
- AUSTRALIAN ELECTORAL COMMISSION (AEC) (2010). *Final 2010 Federal Election Payment to Political Parties and Candidates*, [En ligne], adresse URL: http://www.aec.gov.au/About_AEC/Media_releases/e2010/13-10.htm (page consultée le 18 juillet 2011).

- AUSTRALIAN ELECTORAL COMMISSION (AEC) (2011). *Site officiel*, [En ligne], adresse URL: <http://www.aec.gov.au/index.htm>, (page consultée le 12 juillet 2011).
- BALMELLI, Tiziano (2001). *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : entre exigences démocratiques et corruption*, Fribourg, Éditions universitaires Fribourg Suisse, 412 p.
- BENOIT, Maude (2007). *L'évolution du financement des partis politiques au Québec de 1977 à aujourd'hui*, Québec, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, 80 p.
- BOATRIGHT, Robert G., et Michael J. MALBIN (2005). « Political Contribution Tax Credits and Citizen Participation », *American Politics Research*, vol. 33, n° 6, p. 787-817.
- BONDO, Martine (2010). *Rapport sur le financement des partis politiques*, Commission des affaires parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, XXXVI^e session, Dakar, 5 au 8 juillet 2010, 28 p.
- BORDELEAU, Francine (2003). *Le financement et le contrôle des dépenses électorales au Québec – d'hier à aujourd'hui*, Directeur général des élections du Québec, Collection Études électorales, 80 p.
- BUNDESTAG (2009). « Le financement des partis politiques », [En ligne], adresse URL : http://www.bundestag.de/htdocs_f/bundestag/fonctions/partis/financement.pdf (page consultée le 14 juillet 2011).
- CASAS-ZAMORA, Kevin (2005). *Paying for Democracy? : Political Finance and State Funding for Parties*, Colchester, European Consortium for Political Research, 290 p.
- CASAS-ZAMORA, Kevin (2008). « Political Finance and State Funding Systems: An Overview », International Foundation for Electoral Systems, [En ligne], adresse URL: http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Money%20and%20Politics/Research%20and%20Publications/Reports%20and%20Papers/English/PoliticalFinanceAndStateFundingSystems_English.pdf (page consultée le 30 mai 2011).
- CLIFT, Ben, et Justin FISHER (2004). « Comparative Party Finance Reform », *Party Politics*, vol. 10, n° 6, p. 677-699.
- COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE (2010). *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2011*, Assemblée nationale (France), [En ligne], adresse URL : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/b2857-tIII-a12.asp#P378_47815 (page consultée le 21 juillet 2011).
- CONSEIL DE L'EUROPE (2011). *À propos du GRECO*, [En ligne], adresse URL : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about_fr.asp (page consultée le 30 mai 2011).
- CORBO, Claude (2007). *Les États-Unis d'Amérique : les institutions politiques*, 2^e éd., Québec, Septentrion, 445 p.
- DELWIT, Pascal (2008). « Partis et système de partis en Belgique : une double cartellisation à l'œuvre? », dans Johann Aucante et Alexandre Dézé (dir.), *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales : le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 219-244.

- DEPARTMENT OF FINANCE AND DEREGULATION OF AUSTRALIA (2011). *Grants Awarded by the Department of Finance and Deregulation*, [En ligne], adresse URL : <http://www.finance.gov.au/publications/grants/index.html> (page consultée le 3 août 2011).
- DETTERBECK, Klaus (2008). « Party Cartel and Cartel Parties in Germany », *German Politics*, vol. 17, n° 1, p. 27-40.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC (DGEQ) (2010). *Réforme majeure de la Loi électorale en matière de financement des partis politiques*, [En ligne], adresse URL : <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/actualite-detail.php?id=3853> (page consultée le 5 juillet 2011).
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC (DGEQ) (2011a). *Site officiel*, [En ligne], adresse URL : <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/> (page consultée le 5 juillet 2011).
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC (DGEQ) (2011b). *Statistiques sur les rapports financiers des partis politiques (exercice clos le 31 décembre 2010)*, [En ligne], adresse URL : <http://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/rapports-financiers/statistiques-sur-les-rapports-financiers-2010.pdf> (page consultée le 5 juillet 2011).
- DOUBLET, Yves-Marie (2010). *Financement de la vie politique : une synthèse des 22 premières évaluations du GRECO*, Strasbourg, Secrétariat du GRECO, Conseil de l'Europe, 23 p.
- ÉLECTIONS CANADA (2008). *Rapport du directeur général des élections du Canada sur la 40^e élection générale du 14 octobre 2008*, [En ligne], adresse URL : http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/sta_2008&document=index&lang=f (page consultée le 3 août 2011).
- ÉLECTIONS CANADA (2010). *Compendium de l'administration électorale au Canada*, [En ligne], adresse URL : http://www.elections.ca/res/loi/com/comoverview2010jun_f.pdf (page consultée le 4 juillet 2011).
- EWING, Keith D. (2007). *The Cost of Democracy : Party Funding in Modern British Politics*, Oxford et Portland, Hart Publishing, 279 p.
- FANIEL, Jean (2010). *Le financement de la vie politique*, Bruxelles, Centre de recherche et d'information sociopolitiques (CRISP), 80 p.
- FEDERAL ELECTION COMMISSION (États-Unis) (2011). *Site officiel*, [En ligne], adresse URL : <http://www.fec.gov/> (page consultée le 3 août 2011).
- FISHER, Justin (2011). « State Funding of Political Parties – Truths, Myths and Legends », dans Lisa Young et Harold J. Jansen (dir.), *Money, Politics and Democracy: Canada's Party Finance Reforms*, Vancouver, UBC Press, p. 19-36.
- FISHER, Justin, et Todd A. EISENSTADT (2004). « Introduction: Comparative Party Finance. What is to be done? », *Party Politics*, vol. 10, n° 6, p. 619-626.

- FONDATION BERTELSMANN (2011). *Sustainable Governance Indicators 2011 – Party Financing*, [En ligne], adresse URL: http://www.sgi-network.org/index.php?page=indicator_quali&indicator=S1_4 (page consultée le 28 juillet 2011).
- FONDATION ROBERT-SCHUMAN (2003). « Les fondations politiques allemandes, acteurs spécifiques de la politique étrangère », Centre de recherche sur l'Europe, Synthèse n° 81, [En ligne], adresse URL : http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=sy-81 (page consultée le 18 juillet 2011).
- GAY, Oonagh, Isobel WHITE et Richard KELLY (2007). *The Funding of Political Parties*, Londres, Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library, 48 p.
- GIDLUND, Gullan, et Ruud A. KOOLE (2001). « Political Finance in the North of Europe (The Netherlands and Sweden) », dans Karl-Heinz Nassmacher (dir.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos-Verlag, p. 112-130.
- GRINER, Steven, et Daniel ZOVATTO (2005). « The Delicate Balance Between Political Equity and Freedom of Expression », dans Steven Griner et Daniel Zovatto (dir.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*, San José (Costa Rica), Organisation des États américains et International Institute for Democracy and Electoral Assistance, p. 147-155.
- GROUPE D'ÉTATS CONTRE LA CORRUPTION (GRECO) (2009a). *Rapport d'évaluation de l'Allemagne sur la transparence du financement des partis politiques*, Strasbourg, Secrétariat du GRECO, Conseil de l'Europe, 32 p.
- GROUPE D'ÉTATS CONTRE LA CORRUPTION (GRECO) (2009b). *Rapport d'évaluation de la Belgique sur la transparence du financement des partis politiques*, Strasbourg, Secrétariat du GRECO, Conseil de l'Europe, 29 p.
- GROUPE D'ÉTATS CONTRE LA CORRUPTION (GRECO) (2009c). *Rapport d'évaluation de la France sur la transparence du financement des partis politiques*, Strasbourg, Secrétariat du GRECO, Conseil de l'Europe, 37 p.
- GROUPE D'ÉTATS CONTRE LA CORRUPTION (GRECO) (2009d). *Rapport d'évaluation du Royaume-Uni sur la transparence du financement des partis politiques*, Strasbourg, Secrétariat du GRECO, Conseil de l'Europe, 32 p.
- GROUPE D'ÉTATS CONTRE LA CORRUPTION (GRECO) (2009e). *Rapport d'évaluation de la Suède sur la transparence du financement des partis politiques*, Strasbourg, Secrétariat du GRECO, Conseil de l'Europe, 20 p.
- HAEGEL, Florence (2008). « Le “parti-cartel” : de la logique interne à la validité empirique », dans Yohann Aucante et Alexandre Dézé (dir.), *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales : le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 115-126.
- HOPKIN, Jonathan (2004). « The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics », *Party Politics*, vol. 10, n° 6, p. 627-651.

- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA) (2004). *Country View : Sweden*, Political Finance Database, [En ligne], adresse URL : http://www.idea.int/parties/finance/db/country_view.cfm (page consultée le 27 juillet 2011).
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA) (2009). *Political Finance Database*, [En ligne], adresse URL : <http://www.idea.int/parties/finance/db/index.cfm>, (page consultée le 20 juin 2011).
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2010). *Acuerdo de financiamiento 2010*, [En ligne], adresse URL : http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acuerdos_del_Consejo_sobre_financiamiento/ (page consultée le 22 juillet 2011).
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2011). *Site officiel*, [En ligne], adresse URL : <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2> (page consultée le 22 juillet 2011).
- JANSEN, Harold J., et Lisa YOUNG (2011). « Cartels, Syndicates, and Coalitions: Canada's Political Parties after the 2004 Reforms », dans Lisa Young et Harold J. Jansen (dir.), *Money, Politics and Democracy: Canada's Party Finance Reforms*, Vancouver, UBC Press, p. 82-103.
- KATZ, Richard S., et Peter MAIR, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy », *Party Politics*, vol. 1, n° 1, p. 5-28.
- KELLY, Richard (2010). *Short Money*, Londres, Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library, 26 p.
- KOOLE, Ruud A. (2001). « Political Finance in Western Europe (Britain and France) », dans Karl-Heinz Nassmacher (dir.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos-Verlag, p. 73-91.
- LA RAJA, Raymond J. (2007). « Candidate Emergence in State Legislative Elections: Does Public Funding Make a Difference? », Temple – IPA State Politics and Policy Conference, Philadelphie.
- LACHAPELLE, Guy (2010). « Démocratie et financement des partis politiques », communication présentée à l'occasion des audiences publiques du Jury citoyen sur le financement des partis politiques, Québec, [En ligne], adresse URL : <http://www.inm.qc.ca/nos-activites/jury-citoyen/655.html> (page consultée le 12 juillet 2011).
- LAW LIBRARY OF CONGRESS (2011). « Campaign Finance : Australia », [En ligne], adresse URL : <http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/australia.php> (page consultée le 11 juillet 2011).
- LEBEUF, Sophie-Hélène (2011). « Financement des partis au Québec et ailleurs », [En ligne], adresse URL : <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2011/05/17/004-financement-Accueil.shtml> (page consultée le 20 mai 2011).
- LOEWEN, Peter John, et André BLAIS (2011). « The Quarterly Allowance and Turnout : Old and New Evidence », dans Lisa Young et Harold J. Jansen (dir.), *Money, Politics and Democracy: Canada's Party Finance Reforms*, Vancouver, UBC Press, p. 130-144.

- MASSICOTTE, Louis (2006). « Financing Parties at the Grass-Roots Level : The Quebec Experience », dans Keith D. Ewing et Samuel Issacharoff (dir.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Oxford et Portland, Hart Publishing, p. 153-179.
- MOHR, Alexander (2010). *The German Political Foundations as Actors in Democracy Assistance*, thèse de doctorat (science politique et relations internationales), Paris, Centre d'études diplomatiques et stratégiques, 441 p.
- MOWREY, Tim, et Alain PELLETIER (2002). « Election Financing in Canada », *Electoral Insight*, mai 2002, [En ligne], adresse URL : http://www.elections.ca/res/eim/article_search/article.asp?id=74&lang=e&frmPageSize (page consultée le 30 juin 2011).
- NASSMACHER, Hiltrud et Karl-Heinz NASSMACHER (2001). « Major Impacts of Political Finance Regimes », dans Karl-Heinz Nassmacher (dir.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos-Verlag, p. 181-196.
- NASSMACHER, Karl-Heinz (2003a). « Introduction: Political Parties, Funding and Democracy », dans Reginald Austin et Maja Tjernström (dir.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, p. 1-19.
- NASSMACHER, Karl-Heinz (2003b). « Party Funding in Continental Western Europe », dans Reginald Austin et Maja Tjernström (dir.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, p. 117-137.
- NASSMACHER, Karl-Heinz (2003c). « The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit », dans Reginald Austin et Maja Tjernström (dir.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, p. 33-52.
- NASSMACHER, Karl-Heinz (2006). « Regulation of Party Politics » dans Richard S. Katz et William Crotty (dir.), *Handbook of Party Politics*, Londres, SAGE, p. 446-455.
- NASSMACHER, Karl-Heinz (2009). *The Funding or Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 467 p.
- OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE) (2010). *Sweden General Elections*, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 9-11 juin 2010, [En ligne], adresse URL : <http://www.osce.org/odihr/elections/70947> (page consultée le 27 juillet 2011).
- ÖHMAN, Magnus, et Hani ZAINULBHAI (2009). *Political Finance Regulation: The Global Experience*, Washington, International Foundation for Electoral Systems, 116 p.
- O'MAHONY, Paul (2010). « Pay-day for Extreme-Right Paper Puts Subsidies under Fire », *The Local*, 24 avril 2010, [En ligne], adresse URL : <http://www.thelocal.se/26268/20100424/> (page consultée le 28 juillet 2011).
- ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS (OEA) (2001). *Charte démocratique interaméricaine*, [En ligne], adresse URL : http://www.oas.org/OASpage/frn/documents/Democratic_Charter.htm (page consultée le 15 août 2011).

- ORR, Graeme (2006). « Political Finance Law in Australia », dans Keith D. Ewing et Samuel Issacharoff (dir.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Oxford et Portland, Hart Publishing, p. 99-122.
- PAKISTAN INSTITUTE OF LEGISLATIVE DEVELOPMENT AND TRANSPARENCY (PILDAT) (2005). *Selected Case Studies of Public Funding of Political Parties*, Background Paper, novembre 2005, [En ligne], adresse URL: <http://www.fespk.org/publications/publicfunding.pdf> (page consultée le 18 juillet 2011).
- PELLETIER, Réjean et Eric MONTIGNY (2012). « Le financement des partis : quand l'argent est le nerf de la guerre », dans Réjean Pelletier (dir.), *Les partis politiques québécois dans la tourmente. Mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 41-68.
- PESCHARD, Jacqueline (2006). « Control over Party and Campaign Finance in Mexico », *Mexican Studies*, vol. 22, n° 1, p. 83-106.
- PIERRE, Jon, Lars SVÅSAND et Anders WIDFELDT (2000). « State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality », *West European Politics*, vol. 23, n° 3, p. 1-24.
- RIKSDAG (2011). *Site officiel*, [En ligne], adresse URL : http://www.riksdagen.se/default___56.aspx (page consultée le 27 juillet 2011).
- ROBERTSON, James R., et Sebastian SPANO (2008). *The Canadian Electoral System*, [En ligne], adresse URL : <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp437-e.htm> (page consultée le 7 juillet 2011).
- ROGERS, Ben (2005). « From Membership to Management? The Future of Political Parties as Democratic Organisations », *Parliamentary Affairs*, vol. 58, n° 3, p. 600-610.
- RUTH, Evan (1999). *Media Subsidies*, Article 19, [En ligne], adresse URL : <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/media-subsidies.pdf> (page consultée le 28 juillet 2011).
- SCARROW, Susan E. (2006). « Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work? », *West European Politics*, vol. 29, n° 4, p. 619-639.
- SCARROW, Susan E. (2007). « Political Finance in Comparative Perspective », *Annual Review of Political Science*, vol. 10, p. 193-210.
- SEIDLE, Leslie F. (2011). « Public Funding of Political Parties : The Case for Further Reform », dans Lisa Young et Harold J. Jansen (dir.), *Money, Politics and Democracy: Canada's Party Finance Reforms*, Vancouver, UBC Press, p. 37-59.
- SÉNAT (France) (2011). *Site officiel*, [En ligne], adresse URL : <http://www.senat.fr> (page consultée le 20 juillet 2011).
- SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL (Belgique) (2010). *Résultats officiels, élections 2010*, [En ligne], adresse URL : <http://elections2010.belgium.be/fr/index.html> (page consultée le 3 août 2011).

- TOLINI, Nicolas (2007). *Le financement des partis politiques*, Paris, Dalloz, 517 p.
- VAN BIEZEN, Ingrid (2004). « Political Parties as Public Utilities », *Party Politics*, vol. 10, n° 6, p. 701-722.
- VAN BIEZEN, Ingrid, et Petr KOPECKÝ (2007). « The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies », *Party Politics*, vol. 13, n° 2, p. 235-254.
- VERDUSSEN, Marc (2006). « Le financement public des partis politiques en Belgique », *Revue générale de droit*, vol. 36, p. 591-608.
- VIGNAUX, Emmanuelle (2008). « Cartellisation ou hybridation? Le cas de la Scandinavie », dans Yohann Aucante et Alexandre Dézé (dir.), *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales : le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 245-274.
- WEEKERS, Karolien, Bart MADDENS et Jo NOPPE (2009). « Explaining the Evolution of the Party Finance Regime in Belgium », *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol. 19, n° 1, p. 25-48.
- WITKO, Christopher (2005). « Measuring the Stringency of State Campaign Finance Regulation », *State Politics and Policy Quarterly*, vol. 5, n° 3, automne, p. 295-310.
- YOUNG, Lisa et Harold J. JANSEN (2011). « Cartels, Syndicates, and Coalitions: Canada's Political Parties after the 2004 Reform », dans Lisa Young et Harold J. Jansen (dir.), *Money, Politics and Democracy : Canada's Party Finance Reforms*, Vancouver et Toronto, UBC Press, p. 87-89.
- YOUNG, Sally, et Joo-Cheong THAM (2006). *Political Finance in Australia: A Skewed and Secret System*, Canberra, Democratic Audit of Australia, The Australian National University, [En ligne], adresse URL : http://www.democraticaudit.anu.edu.au/papers/focussed_audits/20061121_youngthamfin.pdf (page consultée le 12 juillet 2011).

