

L'évolution du financement des partis politiques au Québec  
de 1977 à aujourd'hui

Par Maude Benoit

Boursière stagiaire 2006-2007

Mémoire présenté dans le cadre du stage parlementaire de la Fondation Jean-Charles  
Bonenfant de l'Assemblée nationale du Québec

Juin 2007



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
A. REMARQUES LIMINAIRES.....	6
B. PLAN ET CONTENU.....	9
<b>I. MISE EN CONTEXTE ET DÉFINITIONS</b> .....	<b>9</b>
A. GÉNÉRALITÉS ET DÉFINITIONS .....	9
1. <i>La démocratie représentative et les partis politiques</i> .....	9
2. <i>Les partis politiques et le financement</i> .....	11
B. CONTEXTE HISTORIQUE ET INSTITUTIONNEL DU FINANCEMENT POLITIQUE AU QUÉBEC.....	13
1. <i>Des premières élections aux législations de 1875 et 1895</i> .....	14
2. <i>La première moitié du XX<sup>e</sup> siècle</i> .....	16
3. <i>Les réformes libérales</i> .....	18
C. COMMENTAIRES .....	19
<b>II. LA LÉGISLATION DE 1977 SUR LE FINANCEMENT POLITIQUE</b> .....	<b>20</b>
A. L'ÉMERGENCE .....	22
1. <i>La conscience d'un écart entre des normes souhaitées et la réalité</i> .....	22
2. <i>La mise à l'ordre du jour gouvernemental</i> .....	24
B. LA FORMULATION .....	26
1. <i>La première version du projet de loi</i> .....	26
2. <i>La seconde version du projet de loi</i> .....	27
3. <i>Commentaires sur la formulation</i> .....	34
C. LA MISE EN ŒUVRE.....	35
1. <i>Le bilan des cinq premières années de mise en œuvre</i> .....	36
2. <i>La nécessité d'une réforme</i> .....	38
3. <i>Commentaires sur la mise en œuvre</i> .....	39
D. COMMENTAIRES .....	40

<b>III. LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES QUÉBÉCOIS, 1977-2007 .....</b>	<b>41</b>
A. L'ANALYSE DES RAPPORTS FINANCIERS DE 1978 À AUJOURD'HUI .....	42
1. <i>Les sources de financement</i> .....	43
2. <i>La participation populaire</i> .....	44
B. LA RÉUSSITE OU NON DES OBJECTIFS DE LA LOI .....	45
C. LES DÉBATS NORMATIFS ENTOURANT LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES .....	49
1. <i>Le contexte du début du XXI<sup>e</sup> siècle</i> .....	49
2. <i>La participation corporative dans le financement des partis politiques</i> .....	50
3. <i>La participation étatique dans le financement des partis politiques</i> .....	52
4. <i>Le rôle du législateur dans l'encadrement du financement</i> .....	53
D. COMMENTAIRES .....	54
 <b>CONCLUSION.....</b>	 <b>54</b>
 <b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	 <b>56</b>
 <b>ANNEXE A .....</b>	 <b>61</b>
Chronologie du système électoral et du financement politique au Québec	
 <b>ANNEXE B .....</b>	 <b>64</b>
Objections des parlementaires au projet de loi 2	
 <b>ANNEXE C .....</b>	 <b>65</b>
Tableaux et graphiques résultant de l'analyse des rapports financiers	

## LISTE DES TABLEAUX

### Annexe A

1. Chronologie du système électoral et du financement politique au Québec..... 61

### Annexe B

1. Principaux arguments invoqués par les députés lors des discours de l'adoption du principe contre le projet de loi 2 (1977)..... 64

### Annexe C

- 1.1 Revenus déclarés –Parti libéral du Québec, 1978-2005 (en dollars courants)..... 66
- 1.2 Revenus déclarés –Parti libéral du Québec, 1978-2005 (en dollars constants de septembre 1992)..... 67
- 2.1 Revenus déclarés – Parti québécois, 1978-2005 (en dollars courants)..... 68
- 2.1 Revenus déclarés – Parti québécois, 1978-2005 (en dollars constants de septembre 1992).... 69
- 3.1 Revenus déclarés – Toutes les entités autorisées, Québec, 1978-2005 (en dollars courants)... 70
- 3.2 Revenus déclarés –Toutes les entités autorisées, Québec, 1978-2005 (en dollars constants de septembre 1992)..... 71
4. Nombre de reçus émis suite à une contribution, Québec, 1978-2005..... 72
- 5.1 Valeur moyenne des contributions en argent, Québec, 1978-2005 (en dollars courants)..... 73
- 5.2 Valeur moyenne des contributions en argent, Québec, 1978-2005 (en dollars constants de septembre 1992)..... 74
6. Contributions modestes en % du total des contributions, Québec, 1978-2005..... 75

## LISTE DES GRAPHIQUES

### Annexe C

- 1.1 et 1.2 Total des revenus des deux principaux partis, Québec, 1978-2005..... 76
- 2.1 et 2.1 Revenus provenant des contributions des deux principaux partis, Québec, 1978-2005. 77
- 3.1 et 3.2 Nombre de souscriptions aux deux principaux partis politiques, Québec, 1980-2005... 78
- 4.1 et 4.2 Valeur moyenne des contributions en argent des deux principaux partis, Québec, 1978-2005..... 79
- 5.1 et 5.2 Revenus provenant des adhésions des deux principaux partis, Québec, 1978-2005..... 80

## Introduction

### A. *Remarques liminaires*

La *sélection des gouvernants* est l'une des caractéristiques distinctives des différents types de régimes politiques. Longtemps liée à l'hérédité et encore aujourd'hui dominée dans plusieurs pays par la force coercitive, le choix des dirigeants est consubstantielle à une dimension conflictuelle pour la conquête du pouvoir. Les régimes de démocratie représentative, par l'entremise de divers mécanismes institutionnels de sélection des gouvernants, ont cependant permis de pacifier et de légitimer la lutte pour le pouvoir.

Il n'en demeure pas moins qu'en démocratie la conquête du pouvoir est féroce, d'autant plus les participants à cette compétition ne sont plus limités à une catégorie restreinte et prédéterminée de la population. Comme l'écrivait Georges Burdeau, « sans doute y a-t-il bien des définitions de la démocratie, mais, chez un peuple qui la découvre, aucune hésitation n'existe quant à sa signification : elle est le régime où le Pouvoir est à prendre. Et, puisqu'il est à prendre, toute la dynamique politique va s'agencer en fonction de cette entreprise<sup>1</sup> ». L'accessibilité du pouvoir en amplifie la concurrence pour le posséder. En outre, la lutte pour le pouvoir est dorénavant institutionnalisée : c'est en effet l'un des principes distinctifs de la démocratie représentative que de désigner les gouvernants par élection à intervalles réguliers<sup>2</sup>. L'autorité des élus et leur légitimité à gouverner résident désormais dans l'approbation mathématique de la majorité des votes des citoyens. Si la force coercitive est proscrite de la conquête du pouvoir, il serait pourtant faux de prétendre que la concurrence y est moins conflictuelle entre les aspirants à la gouverne. Aussi ne faut-il pas sous-estimer, avec une fausse vertu, les moyens que les candidats sont prêts à utiliser afin d'atteindre leurs fins.

L'objet de cette étude ne consiste pas en une généralisation maladroite du prétendu caractère corrompu des politiciens, mais tente plutôt de mettre l'accent sur l'importance et les nombreux impacts des moyens utilisés pour atteindre et conserver le pouvoir politique en démocratie. Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, les partis politiques sont les acteurs fondamentaux du parlementarisme en Occident, notamment en tant que véhicules de promotion d'idées et de candidats politiques auprès de la population. À l'intérieur de pays de plusieurs millions de personnes, rejoindre l'ensemble des citoyens nécessite cependant des moyens considérables et onéreux : publicité, utilisation des médias télévisuels, radiophoniques et écrits, envoi de tracts, etc. Les besoins économiques des organisations partisans n'ayant cessé de s'accroître, la

---

<sup>1</sup> George BURDEAU, *L'État*, Paris, Éditions du Seuil, 1970, p. 50.

<sup>2</sup> Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Éditions Flammarion, 1996, p. 17.

question de leur financement et des règles devant l'encadrer est devenue problématique, d'autant que l'interrogation sur la manière de financer renvoie à celle du *qui finance ?*, et évoque ultimement une vision de la démocratie et de ses fondements. Ce n'est pas exclusivement l'acte de financement en soi qui interpelle le fonctionnement sain ou non de notre système démocratique, mais « toutes les conséquences qui en dérivent, notamment au niveau de l'égalité des chances dans le système politique, de la qualité du débat public lors des campagnes électorales et de l'indépendance des élus<sup>3</sup> ».

Si ces enjeux sont communs à l'ensemble des démocraties, la façon d'y répondre demeure pourtant particulière à chaque entité politique. Tiziano Balmelli, qui a effectué en 2001 une étude comparée de différentes réglementations du financement politique dans plusieurs pays européens, observe cependant que les diverses législations « avaient et gardent néanmoins un trait commun assez significatif : celui de devoir être revues et modifiées assez souvent, plus ou moins fondamentalement<sup>4</sup> ». En effet, les mécanismes institutionnels encadrant le financement des partis politiques s'inscrivent dans un cadre dynamique, où les pratiques électorales se transforment et se meuvent de manière à contourner les mesures réglementaires mises en place, ce qui exige ainsi un renouvellement législatif constant. Balmelli remarque également que la plupart des législations « ont été adoptées ou améliorées uniquement dans le sillage de graves scandales qui avaient provoqué la colère de l'opinion publique à l'égard de la classe politique<sup>5</sup> ».

L'acuité actuelle de l'enjeu du financement politique au sein de la démocratie canadienne et québécoise résulte d'une affaire de corruption qui a incendié les actualités politiques durant de nombreux mois, communément appelée « le scandale des commandites ». Au-delà de sa dimension politique, le scandale des commandites a provoqué un tollé en raison des liens évidents qui ont été démontrés entre des activités de financement illégales et des faveurs gouvernementales accordées à certains intérêts privés. La colère de l'opinion publique à ce propos a amené en quelques mois des changements considérables sur la scène canadienne, dont l'élection d'un gouvernement conservateur qui a adopté une loi sur l'imputabilité ainsi qu'une réforme du financement des partis politiques fédéraux<sup>6</sup>. Paradoxalement, au moment où le Canada s'inspirait de la législation québécoise sur le

---

<sup>3</sup> Tiziano BALMELLI, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : entre exigences démocratiques et corruption*, Fribourg, Éditions universitaires, 2001, p. 3.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Jean-Claude LECLERC, « L'argent des partis politique – La réforme électorale aura-t-elle plus de succès à Ottawa ? », *Le Devoir*, 10 juillet 2006, p. B6.

financement politique afin de resserrer ses propres lois, au Québec un débat a été lancé sur la vétusté ou non du cadre législatif en la matière.

La législation québécoise actuelle sur le financement des partis politiques, bien qu'ayant été bonifiée et modifiée sous certains aspects, possède et poursuit essentiellement les mêmes principes depuis la grande réforme de 1977. Cette année-là, à l'issue de certaines controverses dans des affaires de corruption politique, les parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec adoptaient à l'unanimité la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*, instaurant des principes de transparence et d'équité dans la gestion du financement politique. Cette législation, dont le cœur est l'interdiction complète des contributions des personnes morales à la caisse des partis, constituait alors un précédent international dans le domaine<sup>7</sup>. Aujourd'hui, elle demeure encore perçue à l'étranger comme novatrice<sup>8</sup>. Toutefois, dans la foulée du scandale des commandites, le Directeur général des élections du Québec (DGE) Marcel Blanchet a mis sur pied une Commission d'enquête dirigée par Jean Moisan afin de faire la lumière sur des allégations de financement illégal. Le rapport de cette Commission, déposé en juin 2006, a révélé que des personnes morales avaient contourné la loi québécoise en contribuant financièrement aux caisses des partis politiques<sup>9</sup>. Cette entrave à la législation a relancé le débat au Québec sur les sources de financement qui devraient être ou non autorisées. Alors que certains allèguent que l'expérience québécoise démontre qu'un système de financement populaire efficace est possible<sup>10</sup>, plusieurs personnalités publiques, dont l'ancien DGE du Québec Pierre F. Côté<sup>11</sup>, remettent en question la pertinence d'interdire les contributions financières des personnes morales. La réflexion québécoise actuelle porte principalement sur les nouveaux impératifs économiques auxquels font face les partis politiques, et sur l'adaptation éventuelle de la loi électorale de 1977 au contexte socio-économique d'aujourd'hui.

C'est dans une volonté de comprendre les choix législatifs faits en 1977 ainsi que la transformation depuis ce temps des pratiques et comportements électoraux que ce mémoire se penchera sur l'évolution de la législation québécoise sur le financement des partis politiques.

---

<sup>7</sup> Francine BORDELEAU, *Le financement politique et le contrôle des dépenses électorales au Québec d'hier à aujourd'hui*, Sainte-Foy, Directeur général des élections du Québec, 2003, p. 11.

<sup>8</sup> Anne-Lise PERRON, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en France et au Québec : analyse critique comparative*, Grenoble, Université Pierre Mendès France, Institut d'Études Politiques de Grenoble, 1998, p. 6.

<sup>9</sup> Jean MOISAN, « Rapport - Commission d'enquête », Directeur général des élections, 12 juin 2006, p. 9.

<sup>10</sup> David PAYNE, « Le financement des partis politiques : peut-on concevoir un système équitable? », *Revue parlementaire canadienne*, hiver 1999-2000, p. 12.

<sup>11</sup> Pierre F. CÔTÉ, « Financement des partis politiques : adapter les règles pour améliorer l'éthique », dans André G. BERNIER et François POULIOT, sous la dir. de, *Éthique et conflits d'intérêts*, Montréal, Liber, 2000, p. 61.

En ce sens, nous poursuivons deux objectifs. Le premier est d'identifier les objectifs initiaux à l'origine de la loi de 1977 afin de saisir, au-delà de la lettre, l'esprit de la législation. Le deuxième est d'évaluer, trente ans plus tard, la réussite ou non de ces objectifs à la lumière de l'analyse des rapports financiers produits en vertu de la loi, de 1978 à aujourd'hui. Nous pensons qu'une telle étude permettra éventuellement de contribuer au débat actuel sur l'encadrement du financement politique au Québec.

Comme il est rare qu'une législation électorale demeure inchangée pendant plusieurs années, l'originalité de cette recherche réside dans l'étude des impacts d'une loi à long terme sur les pratiques de financement, dans le cas qui nous intéresse sur trois décennies.

## ***B. Plan et contenu***

Suite à une présentation générale du contexte historique et institutionnel du financement des partis politiques au Québec (Partie I), nous procédons à l'analyse de l'émergence, de la formulation et de la mise en œuvre de la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* lors de sa création en 1977 (Partie II). Finalement, nous nous penchons sur l'évolution du financement des partis politique de 1977 à aujourd'hui (Partie III), en effectuant une analyse des rapports financiers des trente dernières années qui nous permettra d'évaluer la réussite ou non des objectifs à l'origine de la législation.

## **I. Mise en contexte et définitions**

Les législations encadrant le financement des partis politiques dépassent la simple gestion des caisses électorales et réfèrent à de multiples critères essentiels au fonctionnement sain et effectif de la démocratie, tels que d'assurer aux citoyens un réel et libre choix politique, de garantir aux partis la possibilité de financer leurs activités, de protéger l'indépendance des élus et d'éviter l'influence prépondérante de certains intérêts privés sur les décisions des acteurs politiques. C'est pourquoi il nous semble primordial d'établir certaines définitions générales des concepts employés dans le présent mémoire avant d'entreprendre notre étude.

### ***A. Généralités et définitions***

#### **1. La démocratie représentative et les partis politiques**

Les partis politiques sont une structure relativement récente dans l'histoire occidentale. Maurice Duverger rapporte qu'en « 1850, aucun pays du monde (sauf les États-unis) ne

connaissait de partis politiques au sens moderne du mot : on y trouvait des tendances d'opinions, des clubs populaires, des associations de pensée, des groupes parlementaires, mais point de partis à proprement parler<sup>12</sup> ». Pourtant, un siècle plus tard, les partis politiques étaient solidement ancrés dans la plupart des régimes occidentaux. Le développement et l'essor des partis semblent intimement lié à celui de la démocratie. Pierre Rosanvallon explique en effet la métamorphose à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle des multiples factions d'opinion en partis politiques par trois changements majeurs, soit les changements dans les conditions de la participation politique, dans les structures de l'État et dans la nature du sujet politique. Les conditions de la participation politique, auparavant censitaires, sont abolies par l'avènement du suffrage universel. Les partis politiques apparaissent alors « comme une machinerie rendue indispensable par la gestion de l'irruption du nombre dans la politique<sup>13</sup> » afin d'« orienter et [d']encadrer les votes d'un très grand nombre d'électeurs grâce à leur organisation et à leur réseau militant<sup>14</sup> ». Deuxièmement, « le développement et la généralisation de la démocratie parlementaire donnent aux différentes chambres un rôle accru dans le fonctionnement social et impliquent une organisation plus structurée de la délibération collective<sup>15</sup> ». C'est-à-dire que « plus les assemblées politiques voient grandir leurs fonctions et leur indépendance, plus leurs membres ressentent le besoin de se grouper par affinités afin d'agir de concert<sup>16</sup> ». Outre les institutions politiques étatiques et l'universalité du droit de vote qui favorisent les partis politiques, la disparition ou la régression des formes d'organisation traditionnelles, par exemple les corporations ou mouvements paroissiaux, créent un vide de représentations collectives pour les individus. « Les partis politiques correspondent à cet égard à un mouvement compensateur de la perte de substance des anciens corps intermédiaires. Cette compensation de la disparition des anciens corps intermédiaires donne aux partis politiques une fonction d'organisation du social<sup>17</sup> ».

Si le raisonnement de Rosanvallon suggère que la naissance et la croissance des partis politiques sont directement liées à l'établissement des régimes démocratiques, il apparut rapidement que l'idéal de souveraineté populaire ne pouvait se réaliser dans des pays de plusieurs millions d'électeurs que par la représentation. Les démocraties représentatives et les partis politiques sont donc devenus rapidement consubstantiels l'un à l'autre. Ce sont les

---

<sup>12</sup> Maurice DUVERGER, *Les partis politiques*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Librairie Armand Colin, 1976, p. 23.

<sup>13</sup> Pierre ROSANVALLON, « Partis et factions », dans Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS, sous la dir. de, *Dictionnaire de philosophie politique*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 527.

<sup>14</sup> Bernard MANIN, *op. cit.*, p.264.

<sup>15</sup> Pierre ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 528.

<sup>16</sup> Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 24.

<sup>17</sup> Pierre ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 528.

nombreuses fonctions qui leur sont attribuées qui font des partis politiques des structures essentielles au fonctionnement démocratique. Si l'on reconnaît généralement l'importance du rôle des partis politiques, le débat entourant leur financement s'avère cependant beaucoup plus houleux.

## 2. Les partis politiques et le financement

Il n'existe pas chez les politologues une définition uniforme de ce qu'est un parti politique, mais les nombreuses études sur le sujet permettent d'identifier trois aspects constants utilisés pour les caractériser. Il s'agit d'organisations plus ou moins développées et plus ou moins permanentes (1), qui cherchent à faire élire des candidats dans un corps électoral (2), à l'intérieur d'un système politique où ce sont les élus des partis qui occupent les postes officiels d'autorité suprême (3)<sup>18</sup>. À cette catégorisation qui semble éclipser la dimension idéologique du parti politique, on peut également le définir comme une « organisation dont les membres souscrivent à certaines valeurs et politiques communes et qui cherchent à faire élire des candidats et candidates en vue de prendre le pouvoir et de mettre en œuvre ces politiques<sup>19</sup> ».

Au-delà des éléments communs à l'ensemble des partis politiques (la volonté de faire élire des députés, la défense d'idées), ce qui les distingue les uns des autres pourrait être notamment leur structure organisationnelle. L'un des premiers universitaires à avoir étudié les organisations partisans de façon approfondie est Maurice Duverger, dans son fameux ouvrage *Les Partis politiques*, paru pour la première fois en 1951. L'auteur y propose une typologie des partis politiques élaborée sur la base de la nature de leur organisation, dont la structure financière est une composante importante. C'est ainsi qu'il distingue deux grandes catégories de parti : le parti de masses et le parti de cadres. Selon Duverger,

La technique du parti de masses a pour effet de substituer au financement capitaliste des élections un financement démocratique. Au lieu de s'adresser à quelques gros donateurs privés, industriels, banquiers, ou grands commerçants, pour couvrir les frais de campagne – ce qui met le candidat (et l'élu) dans la dépendance de ces derniers – les partis massifs répartissent la charge sur un nombre aussi élevé que possible d'adhérents, qui contribuent chacun pour une somme modeste<sup>20</sup>.

Ce type de parti est apparu plus tardivement dans le système représentatif, puisqu'il nécessite l'abolition du suffrage censitaire et la participation du grand nombre aux élections.

---

<sup>18</sup> Vincent LEMIEUX, *Les partis et leurs transformations*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, p. 16.

<sup>19</sup> « Glossaire », dans Manon TREMBLAY, Réjean PELLETIER et Marcel PELLETIER, sous la dir. de, *Le parlementarisme canadien*, 2<sup>e</sup> éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2000, p. 452

<sup>20</sup> Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 120.

Auparavant, le type d'organisation relevait davantage du parti de cadres, dont la stratégie électorale est

de réunir des notables, pour préparer les élections, les conduire et garder le contact avec les candidats. Des notables influents, d'abord, dont le nom, le prestige ou le rayonnement serviront de caution au candidat et lui gagneront des voix ; des notables techniciens, ensuite, qui connaissent l'art de manier les électeurs et d'organiser une campagne ; des notables financiers, enfin, qui apportent le nerf de la guerre. [...] Ce que les partis de masses obtiennent par le nombre, les partis de masses l'obtiennent par le choix<sup>21</sup>.

Si les sources de financement diffèrent d'un parti à l'autre, les organisations partisans poursuivent le même but : réunir des ressources humaines et financières considérables afin d'accomplir leurs ambitions et fonctions, où se trouve en premier lieu la prise du pouvoir.

Le processus de fonctionnement des partis politiques comporte deux phases : les activités régulières des partis qui forment un processus continu d'une part, et d'autre part les scrutins et les campagnes électorales qui les accompagnent et qui sont des événements ponctuels. Chacune de ces deux périodes distinctes exigent du financement, assez régulier et sur une base annuelle dans le premier cas, sporadique et considérable dans le second cas.

Les activités liées à la dynamique interne des partis forment un processus aussi permanent qu'essentiel à la vitalité de l'organisation. Dans cette dimension du parti politique, « les acteurs partisans ont pour finalité d'organiser les activités de mobilisation des adhérents de façon à lui procurer les ressources humaines, financières et matérielles dont il a besoin<sup>22</sup> ». Il s'agit d'une multitude d'activités en vue d'assurer le fonctionnement du parti (recrutement, formation et rétention du personnel politique, organisation des exécutifs de circonscription, rassemblements des militants, caucus des élus, etc.), mais également son développement (recrutement de candidats politiques, mobilisation des membres et des adhérents, organisation de congrès régionaux et nationaux, soutien des réseaux de sympathisants dans chaque comté, etc.). Ces activités se révèlent nécessaires puisque c'est par elles que les partis politiques s'implantent dans chacune des circonscriptions d'un territoire donné et demeurent connectés aux préoccupations des citoyens. Cet argument est encore plus valable dans les régimes où les élections ne sont pas à date fixe, c'est-à-dire où les instances partisans sur le terrain doivent toujours se tenir prêtes à un éventuel scrutin.

Les élections sont indéniablement un moment crucial pour les partis politiques et cette période, bien qu'irrégulière et plutôt brève, nécessite des ressources financières et humaines énormes. Les activités des partis visent alors à obtenir et à canaliser le plus de votes possible en leur faveur jusqu'au jour du scrutin, les suffrages et les sièges obtenus conditionnant leur

---

<sup>21</sup> Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 121.

<sup>22</sup> Vincent LEMIEUX, *Les partis et leurs...*, p. 17.

présence au sein des institutions politiques décisionnelles du pays. Plus spécifiquement, « les activités liées à la campagne électorale des partis politiques ont pour but d'informer et d'influencer les électeurs en vue d'augmenter le vote partisan. Elles visent de ce fait à mettre en branle ce que l'on appelle communément la "machine électorale", structure organisationnelle qui œuvre à toutes les échelles territoriales du système électoral québécois<sup>23</sup> ». Publicités dans les médias radiophoniques, télévisuels, écrits ou cybernétiques ; affichages, débats, entrevues, contacts téléphoniques, assemblées publiques, événements électoraux ou tracts, sont autant de moyens utilisés par les partis pour promouvoir leur programme auprès des électeurs. Comme c'est l'élection qui détermine l'identité des dirigeants politiques pour les années futures, les ressources déployées par les partis lors de ce processus sont considérables. La question de la réglementation des dépenses électorales et des sources de financement des partis politiques s'est donc rapidement imposée dans les démocraties représentatives.

### ***B. Contexte historique et institutionnel du financement politique au Québec***

Contrairement à certains pays<sup>24</sup>, la monarchie constitutionnelle canadienne ne fait aucune mention des partis politiques à l'intérieur de ses textes constitutionnels. Malgré leur présence dans la vie politique dès les début de la Confédération, ce n'est que dans les années 1960 que les législateurs canadiens et québécois commenceront à s'intéresser au statut des partis politiques et à leurs activités.

Pourtant, le régime parlementaire de type britannique en vigueur au Canada consacre indéniablement la prédominance des partis politiques dans la vie politique nationale. Dès la conquête de 1760, mais plus particulièrement avec l'adoption de l'Acte constitutionnel de 1791 par le Parlement anglais, le Canada se voyait doté de ses premières assemblées représentatives parlementaires<sup>25</sup>. Dans les régimes parlementaires de type britannique, contrairement aux régimes présidentiels, le chef du gouvernement n'est pas élu directement par la population. Le Premier ministre est le chef du parti politique détenant le plus grand nombre de sièges au Parlement suite à une élection<sup>26</sup>. Cette procédure de sélection des

---

<sup>23</sup> Gilles PAGEAU et Jacques LAFLAMME, *Le système électoral québécois, manuel de connaissances de base*, 5<sup>e</sup> éd., Sainte-Foy, Directeur général des élections, p. 44.

<sup>24</sup> Par exemple, l'article 4 de la Constitution française de 1958 stipule que « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ». Anne-Lise PERRON, *op. cit.*, p. 29.

<sup>25</sup> Manon TREMBLAY, Réjean PELLETIER et Marcel PELLETIER, sous la dir. de, *Le parlementarisme canadien*, p. 6.

<sup>26</sup> James J. GUY, « Les fondements de la société politique canadienne », dans Manon TREMBLAY, Réjean PELLETIER et Marcel PELLETIER, *op. cit.*, p. 31.

dirigeants consacre à elle seule le rôle primordial des partis politiques dans le fonctionnement de la démocratie et des acteurs qui en détiendront les postes clés. En outre, les organisations partisans sont également « les véhicules principaux de la représentation des électeurs. Si les électeurs sont au cœur du processus politique durant une élection, les partis politiques sont au centre du fonctionnement de l'Assemblée nationale et du gouvernement entre deux élections<sup>27</sup> ».

Cette prédominance des organisations partisans comme acteurs politiques principaux ne fut toutefois pas toujours aussi solidement établie. Des premières élections au Bas-Canada jusqu'à aujourd'hui, le rôle des partis politiques, les mœurs et pratiques électorales et les lois entourant l'exercice du vote et le financement politique ont beaucoup changé.

### 1. Des premières élections aux législations de 1875 et 1895

Le système parlementaire de type britannique est mis en place au Québec à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et les premières élections ont lieu au printemps 1792. Si nos institutions politiques sont les mêmes depuis plusieurs siècles, les pratiques électorales ont quant à elles beaucoup changé. Les historiens Jean et Marcel Hamelin relatent dans leur livre *Les mœurs électorales dans le Québec de 1791 à nos jours* plusieurs usages qui ont restreint considérablement l'exercice de la démocratie, outre le suffrage censitaire.

Pendant plusieurs décennies, la plupart des circonscriptions électorales ne comprennent qu'un unique bureau de scrutin<sup>28</sup>. Cette pratique favorise évidemment l'absentéisme, puisque la distance à parcourir dans des conditions souvent difficiles découragent les citoyens. De plus, la votation n'a pas lieu à la même date dans tous les comtés. Un candidat peut ainsi se présenter dans plusieurs circonscriptions, jusqu'à ce qu'il obtienne finalement une victoire. L'élection se déroule alors en public, « au vote ouvert »<sup>29</sup>. Il faut ajouter que le député ne reçoit aucune rémunération et assume « lui-même les dépenses inhérentes à la charge de représentant du peuple<sup>30</sup> », ce qui exclut de facto la candidature des gens avec peu de moyens.

Les stratégies électorales des candidats reposent alors essentiellement sur l'intimidation et l'achat de votes, dans un contexte d'analphabétisme élevé et de moyens de communication peu développés. Les beuveries, le chantage et les rixes lors des journées de scrutin sont des tactiques si ouvertement utilisées qu'en 1849, suite à l'obtention du

---

<sup>27</sup> Gilles PAGEAU et Jacques LAFLAMME, *op. cit.*, p. 6.

<sup>28</sup> Jean et Marcel HAMELIN, *Les mœurs électorales dans le Québec de 1791 à nos jours*, Montréal, Éditions du Jour, 1962, p. 25.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 26-27.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 30.

gouvernement responsable, des modifications sont apportées à la loi électorale pour tenter d'enrayer la corruption politique. « La loi condamne les batteries, défend la distribution des boissons, prohibe la présence d'étrangers armés auprès des polls [et] prévoit des amendes variant de vingt à deux cents piastres contre ceux qui achètent par promesses, argent, ou menaces les votes des électeurs<sup>31</sup> ». La loi ne réussit toutefois pas à endiguer les mœurs électorales corrompues. Le chantage, l'achat des votes, l'usurpation de l'identité des électeurs et la démagogie se poursuivent.

Dans un tel contexte, les candidats élus sont principalement des notables locaux possédant des moyens financiers et un réseau d'influence favorisant leur victoire. Les associations politiques se forment alors davantage au sein même du Parlement, de manière spontanée et selon les affinités des divers députés. Toutefois, l'avènement du principe du gouvernement responsable change cette habitude. L'obligation de l'exécutif de posséder le soutien de la majorité des membres de l'Assemblée pour exercer le pouvoir incite aux alliances. C'est à partir de cette époque que les partis politiques se créent réellement et s'organisent de manière permanente à travers la province.

Les mœurs électorales ne changent cependant guère. « La barbarie dans laquelle se déroulaient les élections provinciales suscita, à travers la province, un mouvement de réprobation. Après les élections de 1871, journaux, brochures et lettres pastorales dénoncèrent la dépravation électorale<sup>32</sup> ». Une nouvelle loi, jetant les bases des campagnes électorales modernes, est sanctionnée le 23 février 1875. Le suffrage censitaire demeure, mais plusieurs modifications considérables sont mises en place. L'établissement de plusieurs bureaux de scrutin par municipalité, la suppression de la mise en candidature à main levée remplacée par un bulletin de présentation signé par un certain nombre d'électeurs, l'introduction du scrutin secret, l'élection dorénavant générale à la même date dans toute la province et la criminalisation de l'achat des votes représentent des mesures provoquant un changement drastique dans les mœurs électorales<sup>33</sup>. De plus, les candidats ont l'obligation d'effectuer leurs dépenses par l'intermédiaire d'un agent officiel, qui se doit de publier un rapport détaillé de ces dépenses dans *La Gazette Officielle*. Pour la première fois, un cadre législatif est créé afin de réglementer les déboursés des partis politiques lors des périodes électorales.

Cette nouvelle législation plutôt stricte subit toutefois des reculs importants, notamment par l'abolition en 1892 de la mesure obligeant le candidat à fournir un rapport

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 80 à 86.

détaillé de ses dépenses. En 1895, les parlementaires renforcent à nouveau la loi électorale en réitérant que seul un agent nommé par le candidat peut effectuer des paiements pendant la campagne. De surcroît, cet agent doit tenir un état quotidien des dépenses d'élection en indiquant la source de ses fonds<sup>34</sup>. Et surtout, pour la première fois, la loi fixe un maximum des dépenses électorales. Par cette législation innovatrice, « en 1895, la province de Québec pouvait se targuer de posséder l'une des meilleures lois électorales au monde<sup>35</sup> ».

## 2. La première moitié du XX<sup>e</sup> siècle

Les législations de 1875 et de 1895 affectent grandement les pratiques et comportements électoraux. Deux conséquences majeures s'en dégagent : l'augmentation des coûts des campagnes électorales et l'accroissement de la dépendance des députés envers les partis politiques. En effet, « en civilisant le déroulement du scrutin, les lois avaient obligé les partis à abandonner l'intimidation au profit d'autres stratégies, comme la propagande. Mais cela coûte cher<sup>36</sup> ». L'arrivée du vote secret diminue le pouvoir de la brutalité et du chantage sur les électeurs, que les candidats doivent dorénavant séduire ou convaincre, ce qui entraîne des coûts plus élevés. De plus, « dans un contexte de suffrage censitaire où le nombre d'électeurs est restreint, l'achat individuel des votes peut s'avérer une pratique électorale efficace, rentable<sup>37</sup> ».

L'augmentation des coûts électoraux entraîne une dépendance accrue des députés envers les partis politiques. Bien que les députés reçoivent une indemnité parlementaire permanente depuis 1835<sup>38</sup>, le salaire est peu élevé et les coûts des campagnes électorales demeurent à leurs frais. Les techniques d'intimidation de l'ancien système se révélaient « relativement peu coûteuses, de sorte qu'un candidat se trouvait plus indépendant de son parti. Maintenant qu'il faut acheter la sympathie des électeurs, le candidat doit s'appuyer davantage sur le parti qui fournit les fonds<sup>39</sup> ». Or, les organisations partisans sont peu nombreuses et principalement financées « par le monde des affaires, au moyens de souscriptions individuelles assez considérables versées aux instances centrales du parti<sup>40</sup> ». Le

---

<sup>34</sup> Francine BORDELEAU, *op. cit.*, p. 7.

<sup>35</sup> Jean et Marcel HAMELIN, *op. cit.*, p. 87.

<sup>36</sup> Francine BORDELEAU, *op. cit.*, p. 6.

<sup>37</sup> Jean et Marcel HAMELIN, *op. cit.*, p. 108.

<sup>38</sup> Gaston DESCHÊNES, *Le Parlement de Québec : histoires, anecdotes et légendes*, Sainte-Foy, Éditions MultiMondes, 2005, p. 31.

<sup>39</sup> Jean et Marcel HAMELIN, *op. cit.*, p. 94-95.

<sup>40</sup> Harold M. ANGELL, « Le financement des partis politiques provinciaux du Québec », dans LEMIEUX, Vincent. *Personnel et partis politiques au Québec*, Montréal, Boréal Express, 1982, p. 77.

tournant du siècle se caractérise ainsi par une centralisation des ressources et des appuis, les partis devenant les acteurs principaux du système politique au détriment des députés.

La première partie du XX<sup>e</sup> siècle se distingue également par un mouvement paradoxal et simultané de promotion du fonctionnement démocratique et du déclin des mesures restreignant la corruption électorale. Plusieurs modalités favorisant la démocratie sont effectivement mises en place, tels que l'obligation pour les patrons de donner à leurs employés quelques heures pour aller voter (1903), la création d'un Bureau des listes électorales dans les villes de Québec et de Montréal (1936), l'abolition définitive du cens électoral<sup>41</sup> (1936), le droit de vote accordé aux femmes (1940), la nomination d'énumérateurs pour dresser les listes électorales (1941), la nomination de présidents d'élection permanents pour remplacer le régistrateur ou le shérif (1945), la substitution des conseils municipaux par des présidents d'élection indépendants pour diviser les municipalités en section de vote (1945) et l'incapacité d'un candidat de briguer les suffrages dans deux comtés à la fois (1952)<sup>42</sup>. Ces avancées considérables se réalisent pendant que la loi électorale s'affaiblit sous plusieurs aspects : en 1903, le candidat peut avoir plusieurs agents officiels plutôt qu'un seul et le maximum fixé aux dépenses électorales par la loi de 1895 est aboli<sup>43</sup>. « En 1932, on biffa l'obligation pour le candidat de se nommer des agents et la loi de 1936 n'exigeait plus la présentation d'un état des dépenses électorales<sup>44</sup> ». La législation de 1895 a donc perdu ses traits essentiels en quarante ans.

Ce déclin de la Loi électorale s'accompagne d'une domination de la scène politique québécoise par deux partis, le Parti libéral et l'Union nationale, mais plus encore par deux figures : Louis-Alexandre Taschereau et Maurice Duplessis. Le Parti libéral occupe le pouvoir sans interruption de 1897 à 1936, puis de 1939 à 1944. Quant à l'Union nationale, elle forme le gouvernement de 1936 à 1939, puis de 1944 à 1960. Selon l'historien Harold M. Angell, la récurrence des mandats accordés par la population au même parti ne s'explique pas entièrement par la satisfaction de l'électorat, mais également par le système de financement politique et de dépenses électorales mis en œuvre par les partis au pouvoir : « What we have to deal with is a kind of party which consisted as an *electoral clique* which financed itself and

---

<sup>41</sup> Depuis 1912, la loi « ne fixait plus d'évaluation minimum à la propriété requise. Possédaient alors le droit de vote, tous les propriétaires de biens-fonds portés comme tels sur le rôle d'évaluation d'une municipalité, les fils de propriétaires et de locataires, les pêcheurs propriétaires d'instruments de pêche d'une valeur de \$50, les travailleurs qui retiraient de leur salaire un revenu mensuel de \$10, les prêtres, les religieux et les professeurs ». Jean et Marcel HAMELIN, *op. cit.*, p. 106.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 105 à 107. Au niveau fédéral, le cens électoral avait été aboli en 1920 et le droit de vote des femmes accordé en 1918.

<sup>43</sup> Francine BORDELEAU, *op. cit.*, p. 6.

<sup>44</sup> Jean et Marcel HAMELIN, *op. cit.*, p. 108.

maintained itself in power by the direct utilization of the administrative machinery of the state<sup>45</sup> ». Deux moyens principaux, systématisés par Duplessis mais auparavant employés par Taschereau, sont utilisés pour ce faire : « First there was the "sale" of licences and permits of all kinds –and above all liquor licences– which it was within the discretionary power of the provincial administration either to grant or withhold. To obtain one it was necessary to make a "contribution" to the funds of the party in power<sup>46</sup> ». Le second moyen était le système de ristournes, qui consiste pour le gouvernement à acheter des biens et services à un prix bien au-dessus de celui de la normale à des entreprises proches du parti ministériel. Ces compagnies reversent ensuite un pourcentage des montants de leurs contrats sous forme de contributions aux caisses du parti. L'appareil de l'État et la machine électorale du parti au pouvoir deviennent ainsi difficilement distinguables l'un de l'autre. Le parti gouvernemental, « disposant ainsi de moyens financiers largement supérieurs à ceux de ses adversaires, [pouvait] s'adonner à une propagande électorale quasi impossible à contrer et dès lors espérer se maintenir longtemps aux commandes de l'État<sup>47</sup> ».

### 3. Les réformes libérales

En 1956, l'Union nationale de Maurice Duplessis remporte pour une quatrième fois successive les élections. Le journaliste du *Devoir* Pierre Laporte expose dans une enquête approfondie intitulée « Les élections ne se font pas avec des prières », parues du 1<sup>er</sup> octobre au 7 décembre 1956<sup>48</sup>, les pratiques électorales douteuses de l'Union nationale. Ces investigations révèlent que les dépenses électorales de l'Union nationale ont été cette année-là d'au moins huit fois supérieures à celles du Parti libéral. La disproportion des sommes engagées par les deux partis remet en question l'équité des forces des acteurs dans le jeu démocratique, et ainsi les fondements mêmes du système politique. Lors de la campagne électorale de 1960, le chef du Parti libéral Jean Lesage s'engage, en cas de victoire, à instituer un maximum des dépenses électorales autorisées<sup>49</sup>.

Ce n'est finalement qu'après sa réélection que le Parti libéral adopte en 1963 la *Loi électorale du Québec*. Cette législation reprend plusieurs éléments de la loi de 1895, tels que la nomination obligatoire pour chaque candidat d'un agent officiel, qui possède exclusivement

---

<sup>45</sup> Harold M. ANGELL, *Provincial Party Financing in Quebec*, Lanham, University Press of America, 1984, p. 20.

<sup>46</sup> *Ibid.*, *Provincial Party...*, p. 20.

<sup>47</sup> Francine BORDELEAU, *op. cit.*, p. 7.

<sup>48</sup> Pierre LAPORTE, « Les élections ne se font pas avec des prières », Montréal, recueil d'articles parus dans *Le Devoir*, 1956, 46 p.

<sup>49</sup> Francine BORDELEAU, *op. cit.*, p. 8.

le pouvoir d'effectuer des dépenses électorales et doit rendre compte publiquement de celles-ci dans un rapport officiel. De plus, un plafond des dépenses électorales des candidats et des partis politiques selon le nombre d'électeurs par circonscription est mis en place<sup>50</sup>. L'âge du droit de vote est réduit de 21 ans à 18 ans, un changement qui n'est pas désintéressé selon Harold M. Angell. Effectivement, le calcul des dépenses admises en regard du nombre d'électeurs est considérablement augmenté avec ces milliers de nouveaux voteurs<sup>51</sup>. Enfin, l'innovation fondamentale de la loi de 1963 est l'établissement d'un remboursement partiel par l'État des dépenses électorales des candidats ayant recueilli au moins 20% des votes dans leur circonscription<sup>52</sup>.

Des modifications mineures sont effectuées en 1965 et 1966 par les libéraux sans changer l'essence de la loi. Puis, en 1975, le gouvernement libéral de Robert Bourassa insère une nouvelle mesure à la *Loi électorale* : une allocation étatique directe aux partis politiques, une première au Canada<sup>53</sup>. La somme toutefois modeste de 400 000 \$ est répartie annuellement entre les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, sur la base des suffrages exprimés en leur faveur lors des plus récentes élections<sup>54</sup>.

Les réformes libérales établissent donc des balises aux dépenses électorales afin d'assurer une certaine équité entre les partis politiques. Par contre, la participation financière de l'État se limite aux seules organisations politiques présentes à l'Assemblée nationale. Quant à l'aspect des sources de financement, il demeure complètement négligé par ces législations, ce que certains médias et politiciens avaient reproché dès 1963<sup>55</sup>.

### C. Commentaires

L'histoire du financement politique québécois et de son encadrement législatif prend l'allure d'un cycle, que Louis Massicotte résume ainsi : « 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 années, un certain laxisme entache l'application de la loi, jusqu'à ce qu'un nouveau scandale réveille le public<sup>56</sup> ». Cette tendance cyclique ne serait pas propre au Québec, mais observable dans la plupart des démocraties occidentales. Suite à son

---

<sup>50</sup> Louis MASSICOTTE, *Une réforme inachevée : l'évolution des règles du jeu électoral depuis 1976*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1980, p. 9.

<sup>51</sup> Voir Harold M. ANGELL, *Provincial Party...*, p. 53. « At one stroke this would enable each party with candidates in all ridings to spend over \$62,000 more on its general campaign and its candidates to spend upward of \$125,000 more ».

<sup>52</sup> Francine BORDELEAU, *op. cit.*, p. 9.

<sup>53</sup> Harold M. ANGELL, *Provincial Party...*, p. 66.

<sup>54</sup> Louis MASSICOTTE, *Une réforme inachevée...*, p. 10.

<sup>55</sup> Francine BORDELEAU, *op. cit.*, p. 9.

<sup>56</sup> Louis MASSICOTTE, *Une réforme inachevée...*, p. 8.

étude comparée des systèmes de financement politique de plusieurs pays européens, Tiziano Balmelli concluait que, « le plus souvent, ces législations ont été adoptées ou améliorées uniquement dans le sillage de graves scandales ». En outre, ces lois possèdent un autre trait commun significatif, « celui de devoir être revues et modifiées assez souvent, plus ou moins fondamentalement<sup>57</sup> ».

Enfin, l'histoire du financement politique québécois permet de constater que la question des dépenses électorales a préoccupé rapidement les législateurs. Par contre, la problématique des sources de financement des partis politiques n'a été abordée que beaucoup plus tardivement, puisqu'en 1976 aucune loi ne les régissait encore.

## II. La législation de 1977 sur le financement politique

La volonté de ce mémoire de comprendre l'évolution de la législation québécoise sur le financement des partis politiques s'inscrit dans l'analyse des politiques publiques. Il existe de multiples perspectives de recherche dans le domaine, et nous avons fait le choix d'adopter ici le cadre d'analyse théorique présenté par Vincent Lemieux dans son ouvrage *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*<sup>58</sup>.

L'une des idées directrices de Vincent Lemieux, inspirée de l'ouvrage de J.W. Kingdon<sup>59</sup>, est que les politiques publiques ne se réalisent que par la rencontre de trois courants, celui des *problèmes*, celui des *solutions* et celui des *choix politiques*. Cette dimension névralgique permet entre autre d'expliquer que, bien que confronté aux mêmes *problèmes* de financement que les autres démocraties occidentales, le Québec ait adopté en 1977 des *solutions* différentes et novatrices résultant de *choix politiques* visant à répondre à des normes précises. Lemieux insiste également sur la notion de régulation, c'est-à-dire un « processus visant à rendre des situations conformes à des normes<sup>60</sup> », qui est à la base de la volonté de réaliser une politique publique. Cette position suggère donc que le choix politique d'une solution parmi d'autres s'inspire de normes et de valeurs vers lesquelles tendre, et non uniquement de conjonctures pratiques. Lemieux propose finalement trois grandes étapes pour effectuer l'analyse d'une politique publique, soit l'*émergence*, la *formulation* et la *mise en œuvre*, où s'épousent différemment les trois courants cités plus haut : celui des *problèmes*, celui des *solutions* et celui des *choix politiques*.

---

<sup>57</sup> Tiziano BALMELLI, *op. cit.*, p. 25.

<sup>58</sup> Vincent LEMIEUX, *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, 2<sup>e</sup> éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002, 195 p.

<sup>59</sup> J.W. KINGDON, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995.

<sup>60</sup> Vincent LEMIEUX, *L'étude des politiques...*, p. 184.

L'*émergence* d'une politique publique se produit lorsqu'un ou des acteurs politiques prennent conscience de l'existence d'un écart entre des normes souhaitées et la réalité pratique, et décident alors qu'une régulation est nécessaire. C'est lors de cette étape que se couplent le courant des problèmes et celui des choix politiques. « Selon les règles officielles, c'est par la mise à l'ordre du jour d'une instance gouvernementale que s'accomplit l'émergence d'une politique publique<sup>61</sup> ». Nous examinerons l'émergence de la législation québécoise sur le financement politique par l'étude d'articles de presse des années 1976 et 1977 afin d'observer comment les problèmes et la nécessité de légiférer à ce sujet se sont inscrits à l'ordre du jour gouvernemental. Nous avons fait le choix de limiter nos sources de données à ces deux années, bien que René Lévesque avançait déjà dans les années soixante l'idée d'abolir les caisses électorales occultes.

La *formulation* d'une politique publique est l'étape où la législation se crée littéralement, c'est pourquoi Lemieux y voit le processus où s'accomplit le couplage entre le courant des choix politiques et celui des solutions. C'est à ce moment de notre étude que nous tenterons de comprendre les choix législatifs qui ont été faits pour encadrer le financement des partis politiques. Nous procéderons pour ce faire par l'étude des journaux des débats de l'Assemblée nationale ainsi que des journaux de la commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi en 1977. Cette source de données possède l'avantage de mettre en relief les oppositions, doutes et appréciations qui ont alors été émis par les divers participants à l'élaboration de la législation. « Selon les règles officielles auxquelles sont soumises les politiques publiques, la formulation s'achève par l'adoption des mesures de régulation<sup>62</sup> », soit l'entrée en vigueur de la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*.

Si la formulation est essentiellement une étape théorique, la *mise en œuvre* est l'étape où se confrontent les dispositions théoriques aux réalités concrètes. « C'est le couplage des solutions adoptées avec les problèmes publics qu'elles sont censées régler qui définit la mise en œuvre, avec les difficultés qu'elle comporte<sup>63</sup> ». D'où la pertinence de cette étape afin d'observer si les objectifs initiaux de la politique publique sont atteints par les mesures prévues par le législateur. La loi québécoise de 1977 créait pour mettre en œuvre la réglementation sur le financement politique l'institution du Directeur général du financement des partis politiques (qui deviendra en 1983, avec le Président général des élections, une seule

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p.83.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p.104.

institution : le DGE<sup>64</sup>). C'est à partir des documents officiels de cet organisme que nous examinerons la mise en œuvre de la loi.

### *A. L'émergence*

Le portrait politique et parlementaire québécois est considérablement transformé suite à l'élection du 15 novembre 1976. Ce scrutin marque l'arrivée pour la première fois au pouvoir d'un parti politique indépendantiste, mais aussi d'un parti au financement populaire, le Parti québécois, fort de 71 sièges (sur 110) à l'Assemblée nationale. Le Parti libéral devient l'opposition officielle avec 26 députés, tandis que l'Union nationale (11 sièges), le Ralliement créditiste et le Parti national populaire (1 député chacun) sont également présents au Parlement.

Avant le 15 novembre, le visage de l'Assemblée nationale était tout autre : le Parti libéral y domine largement avec 102 députés, alors que l'opposition officielle du Parti québécois n'est représentée que par 6 députés et 2 pour le Ralliement créditiste. Bien que ne figurant pas parmi les parlementaires, le chef du Parti québécois René Lévesque attaque tout au long de l'année 1976 par la voie des journaux le manque de transparence du gouvernement Bourassa et martèle le programme péquiste visant à rétablir la confiance des Québécois dans leurs institutions démocratiques. Au cœur de cet engagement se trouve un projet de loi sur le financement des partis politiques qui revient constamment dans le discours péquiste jusqu'à sa mise à l'ordre du jour gouvernemental suite à l'élection de novembre 1976. C'est donc par l'étude d'articles de journaux de l'époque qu'il est possible de suivre l'émergence du projet de réforme du financement des partis politiques jusqu'à sa présentation à l'Assemblée nationale.

#### 1. La conscience d'un écart entre des normes souhaitées et la réalité

Comme indiqué plus tôt, l'émergence d'une politique publique se produit lorsqu'un ou des acteurs politiques prennent conscience de l'existence d'un écart entre des normes souhaitées et la réalité pratique dans le domaine concerné et décident alors qu'une régulation est nécessaire.

Jusqu'en 1976, malgré le cadre législatif qui se développe graduellement, les pratiques électorales entourant le financement des partis politiques demeurent peu encadrées. Il est étonnant de retrouver dans un article d'un journal de l'époque l'étalement de pratiques douteuses de financement politique, qui laisse croire à l'emploi de méthodes peu scrupuleuses

---

<sup>64</sup> Gilles PAGEAU et Jacques LAFLAMME, *op. cit.*, p. 47.

de contributions connues de tous mais non légiférées. En effet, le journaliste Normand Messier expose dans le *Montréal-Matin* que « les partis politiques traditionnels recueillent le plus clair de leur financement selon une recette maintenant ancestrale : les sociétés, entreprises et groupes de pression déterminent le montant global à donner et répartissent dans une proportion de 60 pour cent au parti au pouvoir et de 40 pour cent au premier parti d'opposition<sup>65</sup> ». Il ajoute plus loin dans le même article l'existence « d'autres vieilles pratiques bien ancrées dans les mœurs politiques québécoises. Entre autres, celles obligeant les bénéficiaires de faveurs gouvernementales à verser un pourcentage du montant consenti dans la caisse électorale du parti au pouvoir<sup>66</sup> ». Si cet article ne procure aucune preuve tangible de ces phénomènes, la publication de ceux-ci dans un quotidien à grand tirage laisse présager de la perception des citoyens à l'égard des partis politiques à l'époque.

Cette confiance rompue entre la population et les politiciens est d'ailleurs l'un des thèmes récurrents du Parti québécois tout au long de l'année 1976. Lors de ses interpellations au gouvernement Bourassa, de sa campagne de financement, de sa campagne électorale et finalement de son arrivée au pouvoir, le Parti québécois répète constamment l'importance à accorder à la dégradation du lien de confiance entre les citoyens québécois et les partis politiques. Cette conscience d'un écart entre des normes souhaitées (la confiance des citoyens en leur système démocratique) et la réalité (des pratiques de financement douteuses) est clairement et de nombreuses fois exprimée. Lors d'une conférence de presse en mars 1976, le Parti québécois exhorte « le gouvernement Bourassa à intervenir pour rétablir la moralité publique et redonner aux Québécois confiance en leurs institutions », alors qu'une « véritable tempête de népotisme, de corruption et de tripotage des fonds publics souffle sur le Québec<sup>67</sup> ». Plus tard, le PQ réitère que « même si, dans notre régime, le processus de fonctionnement interne des partis politiques relèvent d'eux-mêmes, il reste que l'État a le devoir de leur assurer les moyens de ne pas être à la remorque de puissants intérêts privés dont l'influence déforme systématiquement le vouloir et l'action des gouvernants<sup>68</sup> ». Le même journaliste rapporte que, pour le Parti québécois, « l'essentiel est que les caisses électorales deviennent du domaine public et que le citoyen puisse davantage espérer contrôler démocratiquement la vie politique<sup>69</sup> ».

---

<sup>65</sup> Normand MESSIER, « Les contributions aux caisses des partis : une épineuse question », *Montréal-Matin*, 18 novembre 1976.

<sup>66</sup> Normand MESSIER, *loc. cit.*

<sup>67</sup> Pierre O'NEIL, « Le PQ lance un appel à la moralité publique », *Le Devoir*, 16 mars 1976.

<sup>68</sup> « Pour un gouvernement propre, changer de chemise ne suffit pas », *L'Argenteuil*, Lachute, 5 mai 1976.

<sup>69</sup> *Ibid.*

Cette vertu provient également, il faut le dire, de la nécessité. « Les options jugées radicales [du Parti québécois] le privaient des contributions corporatives qui alimentaient traditionnellement ses rivaux<sup>70</sup> ». Dès sa naissance, le PQ organise donc de vastes campagnes de financement auprès de ses membres et adhérents, limitant les dons des sociétés, entreprises, syndicats ou groupes de pression à un montant maximal de 250 \$<sup>71</sup>. « Au moment où le gouvernement libéral était torpillé à répétition sur son intégrité, la "caisse propre" du P.Q. s'avéra un atout important<sup>72</sup> ».

Lorsque Robert Bourassa déclenche des élections en octobre 1976, « la première promesse d'importance de la campagne électorale » est celle du chef du Parti québécois René Lévesque qui s'engage « "solennellement" [...] advenant sa prise du pouvoir, à "faire disparaître du paysage les caisses occultes des partis politiques"<sup>73</sup> ». Deux jours après la victoire du Parti québécois, René Lévesque établit les premières priorités de son gouvernement, dont l'assurance par des lois de « l'ouverture à l'œil du public du financement électoral et [de] permettre à ce même public de participer volontairement au financement des partis politiques<sup>74</sup> ».

## 2. La mise à l'ordre du jour gouvernemental

La conscience d'un écart entre des normes souhaitées selon le PQ et la réalité est bien illustrée par ces articles de presse, mais ne complète pas l'étape de l'émergence. En effet, « selon les règles officielles, c'est par la mise à l'ordre du jour d'une instance gouvernementale que s'accomplit l'émergence d'une politique publique<sup>75</sup> ». Étant donné que le mandat remis par la population à un parti lors d'une élection n'est pas impératif, il arrive régulièrement que les promesses électorales ne soient pas pleinement réalisées suite à la prise du pouvoir.

Dans le cas qui nous intéresse, ce scepticisme face à la réalisation effective d'une loi sur le financement des partis politiques est plusieurs fois exprimé par des journalistes au lendemain de la victoire péquiste. Normand Messier le souligne sans détour : « Les caisses électorales occultes, le PQ promet depuis longtemps de les abolir, mais le fera-t-il ? Le chef libéral, M. Robert Bourassa, s'était également engagé, lors de la campagne électorale de 70, à y mettre fin. Le plus loin où il s'est rendu, c'est au dépôt d'un projet de loi dont les dernières

---

<sup>70</sup> Louis MASSICOTTE, *Une réforme inachevée...*, p. 11.

<sup>71</sup> Normand MESSIER, *loc. cit.*

<sup>72</sup> Louis MASSICOTTE, *Une réforme inachevée...*, p. 11.

<sup>73</sup> Normand MESSIER, *loc. cit.*

<sup>74</sup> Gilbert ATHOT, « Lévesque établit ses premières priorités », *Le Soleil*, 17 novembre 1976.

<sup>75</sup> Vincent LEMIEUX, *L'étude des politiques...*, p.69.

élections ont empêché de franchir le deuxième lecture à l'Assemblée nationale<sup>76</sup> ». Daniel L'Heureux, de *La Presse*, affiche le même doute : « On se souviendra que l'ex-premier ministre, M. Robert Bourassa, parlait depuis quelques années d'abolir les caisses occultes [...] Mais le projet de loi qui devait contenir ces intentions n'est jamais venu<sup>77</sup> ». Quant à l'éditorialiste de *La Tribune* Jean Vigneault, il semble plus confiant quant à la réalisation de la promesse péquiste : « Le parti libéral a longuement songé à un projet de loi sur les caisses électorales. Le parti québécois s'attaque à cette tâche de façon concrète. Nous ne pouvons que nous en réjouir<sup>78</sup> ».

Le 26 novembre 1976, René Lévesque présente au public son Cabinet. Cinq ministères d'État sont créés, dont un ministre d'État à la réforme parlementaire, poste confié à Robert Burns, député péquiste depuis 1970. Celui-ci a la charge de mener à bien de multiples réformes, notamment sur les partis reconnus à l'Assemblée nationale, sur le mode de scrutin, sur la législation relative aux référendums et sur le financement des partis politiques. Nonobstant ce programme fort garni, Robert Burns confie à *La Presse* qu'il considère « que sa "première priorité" est l'abolition des caisses électorales occultes et qu'il entend présenter dès 1977 un projet de loi complet pour forcer les partis politiques à divulguer leurs sources de financement, au moins pour les montants d'une certaine importance<sup>79</sup> ».

Lors de son premier message inaugural le 8 mars 1977, le premier ministre René Lévesque insiste à nouveau sur l'importance que possède la réforme du financement des partis politiques aux yeux de son gouvernement, mais plus largement aux yeux de quiconque se préoccupe de la démocratie :

Or, dans le fonctionnement d'une société démocratique, il n'est probablement rien de plus indispensable que la crédibilité des institutions politiques et celle des partis qui se forment en vue d'en assumer la direction. Cette crédibilité, les sondages ne sont pas les seuls à nous apprendre qu'elle est dangereusement entamée par les temps qui courent. Nous aurons donc, en priorité, à la renforcer sur le plan national par des lois qui régiront strictement les caisses électorales et qui augmenteront, du même coup, le financement public des activités essentielles des partis, mais tout en facilitant aussi, par une déductibilité modeste des contributions, la participation populaire de l'action politique<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> Normand MESSIER, *loc. cit.*

<sup>77</sup> Daniel L'HEUREUX, « Burns annonce la fin des caisses occultes », *La Presse*, 10 décembre 1976.

<sup>78</sup> Jean VIGNEAULT, « Un financement à ciel ouvert », *La Tribune*, 5 janvier 1977.

<sup>79</sup> Daniel L'HEUREUX, *loc. cit.*

<sup>80</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 8 mars 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 1, p. 4.

Le 23 mars 1977, le ministre d'État à la réforme parlementaire Robert Burns propose la première lecture de la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* à l'Assemblée nationale du Québec<sup>81</sup>.

Le PQ constate donc en 1976 un écart entre des normes qu'il juge primordiales et la réalité pratique, mais les solutions proposées pour régler ce problème demeurent encore bien nébuleuses. En effet, « l'abolition des caisses électorales occultes » peut sous-entendre des dispositions législatives multiples. En mettant à l'ordre du jour une proposition en ce sens, le PQ force cependant les députés à s'interroger sur la question, et le consensus est loin d'être acquis.

### ***B. La formulation***

L'élaboration d'une loi est le moment où le législateur crée, à partir d'objectifs initiaux plutôt larges, des dispositions détaillées et concrètes visant à remplir les objectifs visés. L'étape de la formulation permet de débattre des différentes perspectives que peut signifier la réglementation des « caisses occultes », d'où émergera une législation qui encadre encore aujourd'hui le financement des partis politiques.

Par l'étude des journaux des débats de l'Assemblée nationale de 1977, nous tenterons de dégager les objectifs poursuivis par les créateurs de la loi, d'observer la participation et l'influence des différents acteurs dans le processus et de cerner les choix politiques qui en ont résulté. Pour ce faire, nous étudierons plus particulièrement les consultations publiques de la commission parlementaire ainsi que les débats lors de l'adoption du principe.

#### 1. La première version du projet de loi

Le 23 mars 1977, le ministre d'État à la réforme parlementaire Robert Burns présente le projet de loi 2, dans lequel l'exclusivité du financement aux seuls électeurs est déjà clairement indiqué. Les critiques fusent immédiatement et l'étude du projet par la Commission parlementaire de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales en atteste. Pendant trois jours<sup>82</sup>, les députés des partis d'opposition contestent plusieurs dispositions et finissent par déposer à l'Assemblée nationale un rapport qui recommande la réimpression du projet de loi en question.

Évidemment, la principale objection des députés de l'opposition réside dans l'interdiction de contribuer des personnes morales qui témoigne selon eux d'une trop grande

---

<sup>81</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 23 mars 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 10, p. 303.

<sup>82</sup> Le 31 mai, 1<sup>er</sup> et 14 juin 1977.

rigidité. La Commission des droits de la personne, dans un mémoire déposé à la commission parlementaire, renforce cette affirmation en soutenant que, « si des limites au montant des contributions peuvent être admises, dans un but d'égalité, l'interdiction absolue de faire toute contribution serait, selon la Commission, contraire à la liberté d'expression<sup>83</sup> ». Les trois autres mémoires déposés devant la commission concernent davantage des technicités que les caractéristiques essentielles du projet de loi. Devant les nombreuses critiques émises autant sur le fond que sur la forme, le ministre Robert Burns reconnaît que son projet de loi nécessite des améliorations.

La seconde version offerte par le ministre Robert Burns présente plusieurs des modifications réclamées par les députés membres de la commission. La suppression de l'interdiction pour un mouvement (autre qu'un parti politique) de recevoir des contributions aux fins d'appuyer ou de critiquer une mesure préconisée par un parti politique, l'assouplissement des conditions requises pour qu'un parti politique obtienne une reconnaissance officielle en vertu de la loi, la restriction de certains pouvoirs (dont le pouvoir de perquisition) accordés au Directeur général du financement des partis politiques et l'augmentation du montant minimum des contributions devant être divulgué publiquement de 25 \$ à 100 \$<sup>84</sup>, sont les principaux amendements à la première mouture du projet de loi.

L'influence des députés de l'opposition et des acteurs non parlementaires est donc apparente dès la première étape de la formulation, puisqu'elle force le ministre à réviser son projet de loi initial. Toutefois, les modifications du ministre Burns portent entièrement sur des éléments secondaires à sa réforme. Sur ses prémisses fondamentales, plus particulièrement quant à l'exclusivité des électeurs de contribuer aux caisses électorales, le ministre demeure inflexible malgré les critiques nombreuses. La seconde version du projet de loi ne fait donc toujours pas l'unanimité à l'Assemblée nationale.

## 2. La seconde version du projet de loi

Les débats entourant l'adoption du principe du projet de loi, qui se sont déroulés sur plusieurs séances du 7 juillet au 22 août 1977, ont été tumultueux. Bien qu'éclipsés par les discussions sur l'adoption de la Charte de la langue française (loi 101), 29 députés ont tout de même réagi à la réforme du financement politique.

---

<sup>83</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, *Commission parlementaire de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales*, 14 juin 1977, n<sup>o</sup> 123, p. B-4241.

<sup>84</sup> Amendements énumérés par M. Serge Fontaine. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 12 août 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 92, p. 2949.

Le 7 juillet 1977, Robert Burns appelle donc l'Assemblée à procéder à l'étape de l'adoption du principe du projet de loi 2 tel que réimprimé. En réitérant l'importance de cette loi pour son gouvernement, le ministre d'État à la réforme électorale énumère les cinq objectifs fondamentaux poursuivis :

- 1) Permettre aux seuls électeurs de contribuer au financement des partis politiques ;
- 2) Assurer le contrôle de ce financement par la divulgation des revenus et des déboursés des partis politiques ;
- 3) Encourager les contributions modestes et diversifiées ;
- 4) Susciter la collaboration des partis politiques [...] ;
- 5) Investir le directeur général du financement des partis politiques d'un double rôle de contrôle et d'information<sup>85</sup>.

Chacun de ces objectifs a suscité des réactions chez les partis de l'opposition, mais certains points ont évidemment enflammé davantage les esprits. Afin de cerner les principales objections des députés à ce projet de loi, un tour d'horizon point par point des commentaires émis pendant les discours de l'adoption du principe s'impose. De plus, le lecteur trouvera à l'annexe B un tableau présentant les arguments de protestation les plus souvent évoqués par les députés lors de cette étape.

#### a) L'exclusivité du financement aux électeurs

Dans son discours présentant le projet de loi réimprimé, Robert Burns insiste particulièrement sur cet objectif qui permettra selon lui de remettre aux seuls électeurs le contrôle démocratique du processus électoral : « Il faut, en effet, redonner à l'ensemble des citoyens québécois le goût d'animer et de contrôler leurs institutions politiques largement minées par le passé au plan de leur crédibilité, à cause de l'infiltration d'intérêts minoritaires et corporatistes aux dépens des intérêts majoritaires du peuple<sup>86</sup> ».

Le parrain du projet de loi entrevoit les protestations que provoquera cette interdiction des contributions des personnes morales en rappelant « aux groupes organisés qu'ils possèdent des moyens beaucoup plus puissants que les simples citoyens de faire entendre leur voix dans le débat démocratique.[...] Dans l'arène électorale, cette inégalité ne doit plus avoir cours puisqu'elle ménageait, à ceux qu'on a régulièrement qualifiés de mieux nantis de cette société, des corridors d'accès privilégiés au pouvoir et surtout à ses représentants<sup>87</sup> ». Le député péquiste de Vanier, Jean-François Bertrand, renchérit sur le fondement démocratique du projet de loi « qui a comme fonction de bien préciser que notre légitimité, nous la devons aux citoyens électeurs pris individuellement, et non pas aux organismes de quelque nature

---

<sup>85</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 7 juillet 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 66, p. 1847.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 1847-1848.

qu'ils soient, quelle que soit leur puissance, quelle que soit leur force et quel que soit leurs impacts économique ou social<sup>88</sup> ». L'argument du gouvernement pour justifier cette disposition restrictive peut se résumer ainsi : seules les personnes physiques votent aux élections, donc seules les personnes physiques peuvent contribuer financièrement aux partis politiques les représentant démocratiquement.

Tous les partis de l'opposition s'objectent à l'interdiction complète des contributions des personnes morales. Leur argumentaire peut se résumer en deux idées principales : la reconnaissance en général des personnes morales et l'hypocrisie d'une telle interdiction. Comme le démontre l'annexe A, sur les 25 députés prenant position contre le principe du projet de loi, 22 se sont prononcés contre l'interdiction des contributions des personnes morales. Si la grande majorité reconnaît le bien-fondé de la volonté de démocratisation des sources de revenus des partis, la plupart des députés rejettent l'exclusivité du financement aux électeurs en arguant que les personnes morales sont des acteurs à part entière de la vie politique et sociale. Jean-Noël Lavoie, leader parlementaire du Parti libéral, affirme en ce sens que « les personnes morales sont consacrées par notre droit civil, nos institutions, notre tradition, que ces personnes morales ont des droits et devoirs sociaux de part notre droit civil encore et que ces mêmes personnes morales paient une bonne partie des impôts qui permettent à l'État de s'administrer<sup>89</sup> ». En vertu de ces droits, de ces devoirs et de la participation active des personnes morales au sein de la société québécoise, cette interdiction réfère pour plusieurs députés comme une négation du statut social des personnes morales, par ailleurs reconnu par les institutions civiles. Le député de l'Union nationale, Serge Fontaine, y décèle également une négation de la liberté d'association des individus : « nos lois reconnaissent aux personnes le droit de s'unir pour s'ériger en corporation, se grouper en coopératives, syndicats, associations ou sociétés sans but lucratif. C'est une réalité que le gouvernement, pour des raisons inconnues, semble vouloir ignorer dans le cas du financement des partis politiques<sup>90</sup> ». Quant au député du Parti national populaire et ex-creditiste Fabien Roy, il dénonce l'interdiction de toutes les personnes morales sans distinction et se montre plutôt en faveur de proscrire la participation des multinationales mais d'autoriser les donations des petites entreprises familiales<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 11 juillet 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 68, p. 1951.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 1929.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 1934.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 1947.

Le second point dans l'argumentation des partis d'opposition face à cette disposition consiste à dénoncer l'hypocrisie d'une telle mesure. Serge Fontaine affirme qu' « on sait fort bien que les compagnies qui voudront participer au financement des partis politiques se trouveront bien un moyen pour le faire et je pense que la divulgation des montants qu'elles devraient verser serait la meilleure solution au problème<sup>92</sup> ». Pour Raymond Garneau, du Parti libéral, si ce n'est l'organisme lui-même qui contribue au financement des partis politiques,

les individus qui le composent peuvent le faire et l'objectif, je pense, ou les raisons qui pourraient militer en faveur du retrait aux personnes morales de souscrire à des partis politiques deviennent contournées très facilement. Je crois qu'il serait préférable d'avoir une situation claire et précise pour autant que les sommes versées soient limitées dans leur montant et que ces montants soient connus de l'opinion publique<sup>93</sup>.

Ces deux citations sont très représentatives de l'opinion des députés s'étant prononcés sur la question, à savoir que la limitation et la divulgation des contributions constituent des remparts suffisants à l'influence indue des personnes morales sur les partis politiques sans que leur interdiction soit nécessaire. Au contraire, la prohibition de leurs contributions entraînerait inévitablement, selon la plupart des députés des partis d'opposition, le contournement de la loi et non son respect.

Ce sont deux visions de l'action législative qui s'affrontent ici. Les partisans de l'exclusivité du financement aux électeurs défendent une perception de la législation comme instrument de prescription des comportements électoraux pour tendre vers un idéal démocratique. Les opposants suggèrent plutôt une législation conforme à la réalité des pratiques dans le domaine du financement des partis politiques, sans toutefois négliger la nécessité de démocratiser les caisses électorales.

#### b) Le contrôle du financement par la transparence

Le second objectif énoncé par le ministre Burns, est d'assurer le contrôle du financement par la divulgation des revenus et des déboursés des partis politiques, s'inscrit également dans son concept d'augmenter le contrôle des citoyens sur le processus électoral. En ce sens, la divulgation publique des rapports financiers des organisations partisans réfère à « la reconnaissance du droit des citoyens à l'information<sup>94</sup> », qui leur donne la possibilité de connaître les bailleurs de fonds des partis politiques.

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 1934.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 2923.

<sup>94</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 7 juillet 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 66, p. 1848.

La première version du projet de loi, qui établissait à 25 \$ et plus les montants devant être divulgués avait soulevé la désapprobation des partis de l'opposition, mais la seconde version qui augmente ce seuil à 100 \$ est acceptée par le Parti libéral et l'Union nationale. Fabien Roy du Parti national populaire suggère de le hausser encore à 500 \$<sup>95</sup>, tandis que Camil Samson du Ralliement créditiste s'oppose tout à fait à la divulgation en invoquant l'un des principes de base de la démocratie, le secret du vote : « il est assez facile d'en déduire que le citoyen qui voudrait aider un parti politique, sachant que son nom pourra être publié, probablement dans la presse, ou encore être connu seulement du gouvernement, -ceci est déjà suffisant- pourra être intimidé<sup>96</sup> », puisqu'un don à un parti politique « peut souvent être considéré comme une intention de vote<sup>97</sup> ».

La controverse entourant cet objectif se situe donc dans le tiraillement entre deux droits fondamentaux de la démocratie, soit le droit à l'information et le droit au secret du vote, dont les intervenants jugent personnellement de la primauté de l'un sur l'autre.

#### c) Des contributions modestes et diversifiées

Le ministre d'État à la réforme électorale soutient que l'objectif de démocratisation du financement politique favoriserait le service, par les politiciens, de l'intérêt général plutôt que particulier puisque « la diversification des contributions empêche à toutes fins pratiques un parti et même un homme politique d'être soumis aux intérêts de quelques-uns de ses concitoyens<sup>98</sup> ». Pour ce faire, le projet de loi offre un crédit d'impôts aux contributions de moins de 400 \$ pour « l'encouragement à de petites contributions<sup>99</sup> », tandis que le plafond des contributions fixé à 3 000 \$ « oblige les partis politiques à diversifier leurs sources de revenu, à se donner des assises populaires<sup>100</sup> ».

L'ensemble des parlementaires, toute formation confondue, souscrivent à cet objectif. Le député libéral Raymond Garneau souligne toutefois que par ce crédit d'impôts,

le trésor public contribuera d'une façon encore plus importante au financement des partis. Ce qui me fait retenir et accepter ce principe, c'est qu'en acceptant une déductibilité pour fins d'impôt nous permettrons ainsi à toutes les formations politiques d'aller recueillir des finances auprès d'une multitude de souscripteurs, facilitant ainsi une démocratisation des finances des partis<sup>101</sup>.

<sup>95</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 11 juillet 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 68, p. 1947.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 1942.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 1942.

<sup>98</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 7 juillet 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 66, p. 1849.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 11 août 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 91, p. 2924.

Il est effectivement intéressant de constater que la participation financière de l'État grandissante est unanimement acceptée par les parlementaires. Aucun ne critique la mesure, pourtant l'une des plus importantes du projet de loi 2, soit « la contribution de l'État, à raison de 0,25\$ par électeurs, aux dépenses des partis provinciaux reconnus<sup>102</sup> ». Cette allocation vise à compenser les pertes financières des partis politiques résultant de l'interdiction des donations des personnes morales.

#### d) La collaboration des partis politiques

Cet objectif est ainsi explicité par le ministre Burns : « Je demeure convaincu qu'il n'y aura pas de réforme en profondeur de nos institutions électorales à moins que les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale n'y participent de façon consciente ou de façon active<sup>103</sup> ». En ce sens, le projet de loi prévoit la création d'un comité consultatif réunissant des représentants de chacun des partis politiques afin de travailler en collaboration avec le Directeur général du financement des partis politiques, « notamment en conseillant ce dernier quant à l'application de la loi, en prenant connaissance des projets, des directives du directeur, en stimulant le directeur dans l'accomplissement de ces devoirs de contrôle et d'information<sup>104</sup> ». Peu de députés de l'opposition ont fait mention de cet objectif dans leurs discours. Guy Bisailon, député péquiste de Sainte-Marie, a fait référence aux autres États ayant une telle commission consultative et où « c'est au fonctionnement que les règles de fonctionnement se sont développées. C'est à la pratique et dans le quotidien que les partis politiques ont finalement fait un consensus sur la façon d'appliquer les lois du financement politique<sup>105</sup> ».

#### e) Le double rôle du Directeur général du financement

Lors de la présentation de l'objectif d'investir le Directeur général du financement des partis politiques d'un double rôle de contrôle et d'information, Robert Burns insiste sur la préséance du premier sur le second, toujours dans le but plus large de remettre le contrôle du processus de financement aux citoyens. « Si les contrôles comptables ne conduisent pas au contrôle public, on aura, à toutes fins pratiques, et nous en serons tous peinés, renforcé la bureaucratie. Cette assertion, vous le comprendrez, vient éclairer le rôle d'information du

---

<sup>102</sup> Francine BORDELEAU, *op. cit.*, p. 11.

<sup>103</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 7 juillet 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 66, p. 1849.

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 12 juillet 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 69, p. 2001.

directeur général qui devient, d'abord, et j'insiste, un éducateur et un informateur populaire plus qu'un vérificateur efficace<sup>106</sup> ». Plus précisément, cet objectif signifie que le Directeur général « devra répondre à toute demande d'information provenant de citoyens ou de média d'information, qu'il devra maintenir un centre d'information public sur le financement des partis, qu'il devra effectuer et publier des études sur le sujet, qu'il devra tenir régulièrement des séances d'information et des colloques avec les partis politiques<sup>107</sup> ».

Comme le tableau de l'annexe B le démontre, de nombreuses protestations des députés d'opposition visent l'institution du Directeur général du financement des partis politiques, mais aucune quant à son double rôle. C'est d'abord la création même de ce nouvel organisme, plutôt que de confier l'application de la loi à l'institution déjà existante du Président général des élections, qui provoque les critiques. Serge Fontaine dit que « nous ne connaissons aucun motif valable qui milite en faveur de l'établissement d'une structure parallèle à celle existante chez l'actuel président général des élections<sup>108</sup> », qui possède la confiance des partis politiques quant à son impartialité. Cette objection est soulevée par 15 des 25 députés ayant pris la parole.

L'autre point de discordance concerne la responsabilité de l'application de la loi, qui relève d'un ministre, et non entièrement du Directeur général du financement des partis politiques en tant qu'entité autonome. L'opinion émise par le député libéral Michel Gratton résume bien le point de vue des 21 députés ayant dénoncés cette mesure : « Si on veut vraiment que le directeur général du financement des partis politiques soit complètement libre d'agir, en conscience, on doit lui enlever toutes les possibilités d'être indûment influencé par les politiciens, par les personnages partisans<sup>109</sup> ».

#### f) L'influence des députés de l'opposition sur la formulation

La contenu de la réplique de Robert Burns aux discours sur l'adoption du principe reconnaît explicitement l'influence des parlementaires de l'opposition sur l'élaboration de certaines dispositions du projet de loi. Le ministre d'État à la réforme électorale affirme d'abord que le gouvernement a adopté des dispositions dans ce projet de loi qui sont immuables, telles que l'exclusivité du financement aux électeurs et la divulgation publique des contributions aux partis politiques. Par contre, il tient compte des nombreuses

---

<sup>106</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 7 juillet 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 66, p. 1850.

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 11 juillet 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 68, p. 1937.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 1953.

critiques sur la responsabilité ministérielle de cette loi en concédant « que le gouvernement est prêt à mettre de côté cette disposition, que le gouvernement est prêt à simplement confier à un directeur général du financement la mise en application de cette loi. Je sais gré à l'opposition, et je le dis très ouvertement, de nous avoir ouvert les yeux là-dessus<sup>110</sup> ». L'influence de l'opposition sur la modification de cette disposition est donc directement reconnue par le parrain du projet de loi.

Quant au dédoublement des fonctions, troisième critique majeure de l'opposition, Burns avoue qu'il s'agit d'une décision politique en vue d'une réforme à long terme, où un organisme formé de « deux directeurs généraux qui serait le directeur général des élections, avec un caractère beaucoup plus juridique que financier, et le directeur général du financement qui serait beaucoup plus à caractère financier que juridique<sup>111</sup> ». Ultérieurement, lors de l'étude détaillée en commission parlementaire, il déclare que « l'existence d'un directeur général du financement indépendant du directeur général des élections<sup>112</sup> » n'est pas négociable, faisant fi des nombreuses critiques.

Lors de l'adoption finale du projet de loi, le 26 août 1977, trois des quatre partis de l'opposition représentés à l'Assemblée nationale soulignent la collaboration du ministre Burns, qui a accepté plusieurs des amendements proposés. Finalement, les représentants des cinq partis (PQ, PLQ, UN, PNP et RC) expriment leur volonté de collaboration au sein du conseil consultatif créé par cette loi en vue de son application<sup>113</sup>. La *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* est adoptée à l'unanimité.

### 3. Commentaires sur la formulation

Vincent Lemieux a observé à travers plusieurs études de cas que l'étape de la formulation d'une politique publique interpelle généralement très peu les particuliers<sup>114</sup>. Cette tendance s'applique à l'élaboration du projet de loi 2, où les consultations publiques n'ont attiré que trois intervenants extérieurs au système politique<sup>115</sup>. De plus, il se dégage du présent cas une prépondérance manifeste d'une catégorie d'acteurs, celle des députés de

---

<sup>110</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 22 août 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 97, p. 3172.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 3173.

<sup>112</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, *Commission parlementaire de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales*, 25 août 1977, n<sup>o</sup> 188, p. B-5207.

<sup>113</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 26 août 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 101, p. 3484-3485.

<sup>114</sup> Vincent LEMIEUX, *L'étude des politiques...*, p. 95.

<sup>115</sup> Dû à un souci de concision et au caractère plutôt technique des mémoires de ces trois intervenants, nous avons choisi de ne pas nous attarder à présenter leur argumentaire.

l'Assemblée nationale. Si cela s'explique en partie par l'enceinte même de la formulation de la législation, soit le Parlement, cette prédominance se justifie également par le fait que les personnes directement concernées par les impacts de la loi sont précisément les députés des partis politiques.

Le projet de loi 2 est donc une législation concernant le financement des partis politiques élaborée par des députés provenant tous de partis politiques. Les personnes concernées par la loi sont les mêmes que celles qui la créent, ce qui explique qu'aucune des interventions durant le processus de formulation n'ait remis en question la pertinence de financer les organisations partisanes. Au contraire, plusieurs députés ont insisté sur l'importance que la population reconnaisse la quasi obligation citoyenne de contribuer aux partis politiques.

Les députés des différentes formations ne s'entendent toutefois pas sur les sources et le contrôle du financement. Si les principes d'équité et de transparence sont généralement reconnus, les dispositions strictes de la législation ne font guère consensus. On a beaucoup souligné l'unanimité des partis politiques dans l'adoption de la loi, mais l'étude détaillée de sa formulation indique plutôt qu'il était difficile pour l'opposition de voter contre la vertu.

Cette considération vient d'ailleurs corroborer la thèse de Vincent Lemieux, selon laquelle le « couplage du courant de la politique et du courant des solutions apparaît le plus déterminant dans la formulation<sup>116</sup> ». Aux multiples problèmes résultant des caisses électorales occultes, différents mécanismes institutionnels peuvent être mis en place. La formulation et l'adoption d'une législation relève donc ultimement de choix politiques qui, comme toute question subjective, peuvent être remis en question et contestés. C'est pourquoi la dimension politique est si névralgique à cette étape du processus.

Par contre, la mise en œuvre d'une politique publique s'apparente généralement au couplage des problèmes et des solutions, où l'aspect politique est moins présent. Il appartient bien souvent à des agences gouvernementales de veiller à son application. Le projet de loi 2 prévoyait dans ses dispositions la création d'une institution, le Directeur général du financement des partis politiques, chargé d'établir les mécanismes institutionnels pour l'administration de la législation.

### *C. La mise en œuvre*

Le ministre d'État Robert Burns avait souligné lors de l'étape de la formulation que l'entrée en vigueur de la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi*

---

<sup>116</sup> Vincent LEMIEUX, *L'étude des politiques...*, p. 95.

*électorale* ne s'effectuerait pas à la suite de sa sanction, mais plutôt de sa proclamation<sup>117</sup>. Cette procédure particulière s'explique par la création par la loi d'un organisme, le Directeur général du financement des partis politiques (DGFPP), chargé de l'application de la dite loi. Cette institution est donc mise en place en décembre 1977 et monsieur Pierre-Olivier Boucher est nommé Directeur général par un vote des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale. La loi entre ensuite graduellement en vigueur, de sorte que le 1<sup>er</sup> avril 1978, l'ensemble de ses dispositions s'applique désormais au Québec<sup>118</sup>.

En novembre 1982, soit au terme de son mandat de cinq ans, monsieur Boucher dépose à l'Assemblée nationale un document intitulé *La loi 2 : cinq ans après*<sup>119</sup>. Ce document dresse « un bilan des différents mandats confiés au Directeur général du financement des partis politiques et présente à la lumière de ses expériences une analyse de tout le secteur se rattachant au monde électoral ». Il énonce de plus des propositions de restructuration « formulées à partir de l'expérience vécue depuis 1977<sup>120</sup> ». Ce document permet d'étudier la mise en œuvre de cette loi pendant les premières années et à identifier les obstacles rencontrés par le DGFPP ainsi que les changements qu'il a proposé pour y remédier.

#### 1. Le bilan des cinq premières années de mise en œuvre

Le Directeur général de l'époque avoue d'emblée dans son document que la nouveauté de la loi et les mandats confiés au DGFPP « engendrèrent beaucoup d'incertitude auprès des premiers intervenants quant aux chances d'avenir de cette législation<sup>121</sup> ». En effet, l'objet même de la législation, les caisses électorales, inquiète les partis politiques face aux éventuelles conséquences négatives de son application. Ces débuts houleux, marqués par un climat « d'appréhension » et « d'anxiété », deviennent à partir de 1980 beaucoup plus harmonieux, « chacun ayant pu prendre la mesure de son vis-à-vis et ayant été en mesure d'évaluer les retombées de cette loi<sup>122</sup> ».

D'un point de vue pratique, les dix-neuf premiers mois de l'existence de l'institution ont été « consacrés à la mise en place des mécanismes jugés essentiels à l'administration et à la vérification afin de satisfaire aux exigences de contrôle du financement des partis

---

<sup>117</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, *Commission parlementaire de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales*, 31 mai 1977, n<sup>o</sup> 98, p. B-3574.

<sup>118</sup> Francine BORDELEAU, *op. cit.*, p. 12.

<sup>119</sup> DIRECTEUR GÉNÉRAL DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES, *La loi 2 : cinq ans après*, Montréal, Bureau du Directeur général du financement des partis politiques, 1982, 66 p.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>122</sup> *Ibid.*

politiques<sup>123</sup> ». Ces mécanismes concernent principalement l'autorisation des partis politiques, des associations de comtés, des instances et des candidats indépendants, les allocations versées aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, la vérification des rapports financiers des partis politiques autorisés faisant état des contributions reçues et des dépenses effectuées, le remboursement partiel des dépenses électorales des candidats ainsi que le dégrèvement des impôts aux électeurs ayant contribué à un parti politique.

Le rôle de contrôle du DGFPP a donc été prioritaire durant les premiers temps de son existence, et ce n'est qu'à partir du mois d'août 1979 que « l'aspect information commença à se structurer davantage<sup>124</sup> ». Ce délai dans l'application de son second rôle ne signifie pas sa marginalisation, bien au contraire. M. Boucher écrit dans son bilan que « sans pour autant vouloir minimiser l'importance du mandat de contrôle (rapport, vérification, etc.), on pouvait pressentir que celui ayant trait à l'information devait devenir le moteur de l'institution et également son unique bouclier<sup>125</sup> ». Le rôle d'information du DGFPP se concentre principalement sur la publicisation de l'existence de la loi et de l'organisme chargé de son application ainsi que sur la diffusion des données sur le financement des partis politiques. En ce sens, « des brochures de vulgarisation furent distribuées au public et des séries de chroniques furent publiées dans la plupart des hebdomadaires du Québec<sup>126</sup> », des séances d'information animées par le Directeur général ou les directeurs adjoints sont organisées partout dans la province<sup>127</sup> et « les rapports financiers des entités autorisées sont imprimés et distribués dans plus de six cents (600) bibliothèques publiques du Québec, permettant ainsi une consultation à volonté de ces rapports<sup>128</sup> ».

Bien que la *Loi régissant le financement des partis politiques* confère au DGFPP un double rôle, M. Boucher privilégie dans son bilan en 1982 une vision priorisant le rôle d'information de l'organisme. Sa conception de l'institution responsable de l'application de la loi est « qu'une information saine du public constitue le meilleur élément de contrôle. À cet effet ne pourrait-on pas dire que la vérification des différents rapports soumis devient un élément de soutien essentiel à l'information qui doit être faite ?<sup>129</sup> ». Il privilégie dans ses

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>127</sup> Entre le 1<sup>er</sup> janvier 1978 et le 1<sup>er</sup> octobre 1982, le Directeur général ou les directeurs adjoints ont tenu trois cent quatre-vingt-seize (396) séances d'information aux quatre coins du Québec. *Ibid.*, p. 22.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 8.

orientations futures pour le DGFPP la prééminence de ce rôle, « le contrôle du financement se faisant davantage par le volet information plutôt que par celui de la vérification<sup>130</sup> ».

En juillet 1977, lors de la formulation de la loi, Robert Burns avait clairement énoncé la subordination du rôle de contrôle du DGFPP à celui, primordial, de l'information. Cinq ans plus tard, le premier Directeur général désigné pour mettre en œuvre la législation affirme la primauté du rôle d'information sur celui du contrôle, perçu davantage comme un moyen pour fortifier la première fonction plutôt que comme une fin en soi.

## 2. La nécessité d'une réforme

Lorsqu'il rédige le rapport *La loi 2 : cinq ans après*, le Directeur général Boucher a appliqué la *Loi régissant le financement des partis politiques* lors d'élections municipales, lors d'élections provinciales partielles, lors des élections générales de 1981 et finalement lors du référendum de 1980<sup>131</sup>. Au terme de son mandat, qui lui a permis de constater les impacts pratiques de la législation, monsieur Boucher relève certaines incongruités dans le système électoral québécois et juge une modification nécessaire, plus particulièrement sous deux aspects : l'unification des lois électorales et la centralisation des institutions électorales.

L'existence de multiples lois régissant le même système électoral<sup>132</sup> signifie pour le Directeur général un inconvénient majeur du fonctionnement de l'administration électorale. Pierre-Olivier Boucher souligne qu'à l'occasion d'une élection générale, « au-delà de deux cents (200) formules sont présentement utilisées par le DGE<sup>133</sup> ». Dans une perspective d'efficacité et de priorité mise sur l'électeur, M. Boucher propose dans son document « de remplacer l'ensemble des lois existantes dans le domaine électoral par un texte unique, homogène et cohérent<sup>134</sup> ».

Dans un deuxième temps, M. Boucher recommande que l'administration de ce code électoral soit assumée par un seul et même organisme. En plus de ses nombreuses lois, le système électoral québécois en 1982 se caractérise par l'existence de trois institutions administratives distinctes : le Directeur général des élections (DGE, anciennement le Président général des élections), chargé de la tenue des scrutins et de la confection des listes électorales, la Commission de la représentation électorale (CRE) qui voit à la délimitation des

---

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 8-9.

<sup>131</sup> *Ibid.*, seconde partie, p. 31.

<sup>132</sup> Effectivement, une pléthore de lois encadre alors l'exercice démocratique : la Loi électorale, la Loi sur les listes électorales, la Loi régissant le financement des partis politiques, la Loi sur la représentation électorale, la Loi sur la consultation populaire, la Loi sur les élections dans certaines municipalités, la Loi sur les cités et les villes et le Code municipal. *Ibid.*, p. 15.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 16.

circonscriptions électorales et enfin le DGFPP qui doit faire respecter les règles relatives au financement politique et aux dépenses électorales<sup>135</sup>.

Outre la multiplication des coûts et le dédoublement du personnel que l'existence de trois organismes entraînent, Pierre-Olivier Boucher se préoccupe des difficultés rencontrées par les citoyens pour s'informer sur l'exercice de leurs droits démocratiques, « qu'il s'agisse du droit de vote, du droit de se porter candidat, du droit d'appuyer le candidat ou le programme de son choix ou enfin du droit à l'information<sup>136</sup> ». En effet, l'administration du domaine électoral par trois institutions distinctes « sans qu'il y ait consultation, coordination ou unité d'action » fait en sorte que « l'électeur sait rarement à qui il doit s'adresser dans chaque cas concernant le fonctionnement du processus<sup>137</sup> ». Pour une législation qui place le citoyen au cœur de ses préoccupations, cette ambiguïté engendre des difficultés certaines.

Le Directeur général du financement des partis politiques suggère donc dans son bilan de réunir sous une seule personne, nommée par les deux tiers de l'Assemblée nationale, l'ensemble des responsabilités administratives concernant le système électoral du Québec.

### 3. Commentaires sur la mise en œuvre

Dans l'analyse des politiques publiques, il est fréquent de constater lors de la mise en œuvre d'une loi des écarts entre les dispositions générales formulées par le législateur et les situations concrètes auxquelles doit faire face l'organisme chargé de son application. Le bilan effectué par le Directeur général du financement des partis politiques après cinq ans d'existence en est un bon exemple. En 1977, la majorité des députés de l'opposition s'étaient objectés à la création d'une nouvelle institution afin de veiller à l'application de la loi 2 et le gouvernement était alors demeuré campé sur ses positions. Quelques années plus tard, l'organisme en question recommandait la centralisation en une même institution de l'administration du système électoral.

Le bilan et les recommandations du DGFPP ont rapidement été pris en compte par le gouvernement. Le 16 décembre 1982, l'Assemblée nationale du Québec adopte la *Loi sur l'intégration de l'administration du système électoral*<sup>138</sup>, qui fusionne en une seule entité le Président général des élections, le Directeur général du financement des partis politiques et la Commission de la représentation électorale. Le 21 décembre 1984 est sanctionnée la nouvelle *Loi électorale* qui intègre dans un même texte législatif la *Loi électorale*, la *Loi sur les listes*

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 10-11.

<sup>138</sup> Francine BORDELEAU, *op. cit.*, p. 75.

électorales et la *Loi régissant le financement des partis politiques*<sup>139</sup> ». Les législateurs reconnaissent ainsi la pertinence des conclusions avancées par l'organisme chargé de la mise en œuvre de la loi.

#### **D. Commentaires**

L'étude du processus d'élaboration de la législation de 1977 révèle le rôle névralgique des acteurs dans l'émergence, la formulation et la mise en œuvre d'une politique publique. En effet, les divers intervenants ne perçoivent pas de manière identique les problèmes qui nécessitent une action du législateur et proposent par conséquent des solutions différentes pour y remédier. La législation qui est finalement mise en œuvre relève donc ultimement de choix politiques faits parmi une multitude d'options, où la volonté et l'impulsion des acteurs jouent un rôle déterminant. C'est ainsi que lors du déclenchement des élections à l'automne 1976, la onzième version d'un projet de loi visant à réguler le financement des partis politiques était à l'étude, bien que Robert Bourassa en avait fait une promesse électorale en 1970<sup>140</sup>. En août 1977, en seulement quelques mois, le Parti québécois portait à terme une réforme alors totalement innovatrice en la matière.

Cependant, il n'y eut nul besoin d'attendre l'adoption de la *Loi régissant le financement des partis politiques* pour qu'une volonté de démocratisation des caisses électorales s'empare des autres organisations partisans. En effet, avant même l'étape de la formulation, le Parti libéral annonçait qu'il changeait ses méthodes de financement. Dès le mois de février 1977, le PLQ adoptait des règlements (divulcation publique des donations de plus de 10 \$, plafond des contributions à 4 000 \$ par an par donateur et publicité des états des finances du parti<sup>141</sup>) applicables dès la prochaine campagne électorale, « dans le double objectif de démocratiser le financement du PLQ et de ranimer à la base du parti le militantisme politique<sup>142</sup> ». Il est intéressant de constater que la simple mise à l'ordre du jour gouvernemental d'un projet de loi a réussi à provoquer des changements dans le financement des partis politiques. Il a suffi que la démocratisation des caisses électorales obtienne une autorité morale et une légitimité populaire pour que les organisations partisans s'en préoccupent, ce qui laisse croire que ces deux éléments sont peut-être encore plus influents sur les partis politiques que les voies légales traditionnelles.

---

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>140</sup> Louis MASSICOTTE, *Une réforme inachevée...*, p. 10.

<sup>141</sup> Nicole GLADU, « Financement démocratique », *Montréal-Matin*, 28 février 1977.

<sup>142</sup> Nicole GLADU, *loc. cit.*

### III. Le financement des partis politiques québécois, 1977-2007

La *Loi régissant le financement des partis politiques* existe maintenant depuis trente ans et a été éprouvée lors de sept élections générales<sup>143</sup> et de trente-cinq élections partielles<sup>144</sup>. Bien que n'ayant fait l'objet d'aucune réforme fondamentale depuis son adoption, elle a subi quelques modifications. En 1989, le législateur étend le versement de l'allocation étatique, auparavant limitée aux seuls partis présents à l'Assemblée nationale, à l'ensemble des partis autorisés selon le pourcentage des voix recueilli aux dernières élections. Cette nouvelle disposition accorde ainsi des fonds non négligeables aux tiers partis n'ayant pas réussi à faire élire de député. Toujours en 1989, « la limite annuelle totale des contributions individuelles, jusqu'alors fixée à 3 000 \$ à l'ensemble des partis politiques autorisés, est étendue à chacun des partis<sup>145</sup> », c'est-à-dire qu'un même électeur peut donner dorénavant 3 000 \$ à chaque parti politique de son choix. Puis, en 1992, « l'allocation annuelle versée par l'État aux partis passe de 0,25 \$ à 0,50 \$ par électeur inscrit<sup>146</sup> ». La même année, le seuil au-delà duquel les contributions doivent être divulguées publiquement passe de 100 \$ à 200 \$.

Contrairement aux deux tendances identifiées lors de notre étude historique et confirmées par les recherches de Balmelli sur la situation européenne (voir p. 20), la loi québécoise de 1977 ne s'est ni affaïssée par un laxisme à son égard ni renouvelée de manière notoire suite à un scandale. Pourtant, si les dispositions législatives n'ont guère changé au cours des trois dernières décennies, peu d'études se sont appliquées à observer leurs conséquences pratiques sur le financement des partis politiques. Est-ce que la participation populaire volontaire assure des revenus adéquats aux organisations partisanes? Est-ce que les partis politiques sont davantage dépendants de l'apport financier étatique? Quels sont les impacts de la Loi sur les pratiques et comportements électoraux? Les objectifs initiaux du législateur ont-ils été atteints, après trente ans d'application? Les dispositions strictes de la loi permettent-elles aux partis politiques de réunir les ressources nécessaires en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle?

L'analyse des rapports financiers produits en vertu de la loi de 1978 à aujourd'hui aidera à répondre à ces questions et à dresser un portrait global et concret du financement des partis politiques au Québec durant les trente dernières années. Nous présenterons d'abord les

---

<sup>143</sup> Les années électorales depuis 1977 : 1981, 1985, 1989, 1994, 1998, 2003, 2007.

<sup>144</sup> DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS, "Données et résultats électoraux", Directeur général des élections, [En ligne]. [http://www.electionsquebec.qc.ca/fr/resultats\\_part.asp](http://www.electionsquebec.qc.ca/fr/resultats_part.asp) (Page consultée le 11 mai 2007).

<sup>145</sup> Francine BORDELEAU, *op. cit.*, p. 52.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 53.

grandes tendances révélées par cette analyse, puis l'évaluation que ces résultats permettent quant à l'atteinte ou non des objectifs initiaux du législateur. Enfin, nous exposerons les grands débats normatifs actuels au Québec quant au financement des partis politiques, en regard des pratiques et comportements électoraux que notre analyse aura dévoilée.

### ***A. L'analyse des rapports financiers de 1978 à aujourd'hui***

Une telle étude des rapports financiers des partis politiques de 1978 à aujourd'hui n'a, sauf erreur, jamais été réalisée. En 1991, dans le cadre de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis au Canada, le professeur Louis Massicotte s'était livré à un tel exercice<sup>147</sup>, alors étendu de 1978 à 1989. Son modèle de classification et d'interprétation des données est repris ici, appliqué cependant à la période de 1978 à 2005. Ce modèle permet d'analyser à la fois les années électorales, où les revenus et dépenses sont supérieurs, de même que les années régulières, où les partis ont besoin tout de même des fonds substantiels pour leur fonctionnement. Les rapports financiers des partis du 1<sup>er</sup> avril 1978 au 31 décembre 2005<sup>148</sup> couvrent des milliers de pages et leur consultation requiert beaucoup de concentration et de prudence. C'est à partir de leur contenu qu'ont été établis les tableaux récapitulatifs que le lecteur trouvera à l'annexe C du présent mémoire. De plus, afin d'établir des tendances comparatives fiables, l'annexe C comprend, le cas échéant, deux versions des mêmes tableaux, les uns en dollars courants (tirés des rapports financiers de DGE) et les autres en dollars constants de septembre 1992 (convertis par l'auteure selon une méthode expliquée dans l'annexe). C'est à partir des dollars constants que sont construits les graphiques présentés dans le même annexe. Puisque un million de dollars de 1978 n'équivaut pas à un million de dollars de 2005, la conversion des montants selon leur valeur en septembre 1992 permet d'établir une réelle comparaison des données.

Lorsque nos données ne concernent pas l'ensemble des entités politiques autorisées par le DGE, nous avons limité les portraits financiers détaillés aux deux grands partis, le Parti libéral du Québec et le Parti québécois. Ce choix s'explique par la prédominance incontestable de ceux-ci quant aux principales sources de revenus des formations politiques ainsi qu'à leur prépondérance sur la scène politique québécoise. En effet, depuis 1978, le PLQ et le PQ ont recueilli à eux seuls 95% des contributions en argent reçues par l'ensemble des entités politiques, 97% des frais d'adhésion versés et leurs souscripteurs représentent 97% du

---

<sup>147</sup> Louis MASSICOTTE, « Le financement des partis au Québec. Analyse des rapports financiers de 1977 à 1989 », dans SEIDLE, Leslie F., sous la dir. de, *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol.3, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, p. 3 à 47.

<sup>148</sup> Au moment de la rédaction de ce mémoire, les rapports financiers de l'année 2006 n'étaient pas encore disponibles.

total. Les résultats du scrutin du 26 mars 2007, avec l'avènement de l'Action démocratique du Québec (ADQ) comme joueur politique d'importance, transformeront probablement cette nette suprématie au cours des prochaines années.

### 1. Les sources de financement

La conséquence majeure et immédiate de la *Loi régissant le financement des partis politiques* a été la généralisation, obligatoire par nécessité budgétaire, du mode de financement par voie de souscriptions publiques. Contrairement au PQ, le PLQ était peu habitué aux grandes campagnes de financement populaire, et certains s'inquiétaient de sa capacité à lever des fonds à partir de la mobilisation militante. Ce pronostic s'est cependant rapidement révélé erroné. S'il est vrai que de 1978 à 1982 le PQ récolte davantage de fonds provenant des contributions populaires, depuis, le PLQ le surpasse généralement dans ce domaine (voir tableaux 1.1 et 2.1). En 28 ans, le PLQ a cumulé 128 691 331 \$ en souscriptions, tandis que le PQ a récolté 94 177 579 \$ dans le même laps de temps.

Au-delà des montants d'argent, la structure des revenus des deux principaux partis présente des similarités intéressantes. La principale source de revenus des partis est sans conteste les contributions populaires, qui représentent 64% du total des revenus du PLQ et 62% du PQ. La deuxième source d'importance est aussi la même chez les deux partis, soit la catégorie des « autres revenus », qui englobent principalement l'allocation étatique accordée aux entités autorisées selon le nombre de voix exprimées en leur faveur aux dernières élections. Cette contribution de l'État représente pour le PLQ et le PQ 16% de leurs revenus globaux.

Les deux partis sont confrontés à une fluctuation importante de leurs revenus, régie selon les cycles électoraux (graphiques 1.1 et 1.2). En effet, les années électorales coïncident avec une hausse notoire des revenus, variant de plusieurs millions de dollars par rapport aux années sans scrutin. Ainsi, le revenu annuel le plus élevé du PQ a été observé en 1998 avec 11 656 088 \$, et son plus bas en 1987 avec 1 805 436 \$ (tableau 2.1). Étrangement, le PLQ a enregistré son plus faible revenu, 1 076 871 \$, en 1981, pourtant une année électorale (tableau 1.1). C'est en 2003 qu'il a atteint son plus haut revenu annuel, 14 560 624 \$. Pendant les 28 dernières années, le PLQ a généré des revenus totaux de 198 338 154 \$ et le PQ 150 976 164 \$.

La *Loi régissant le financement des partis politiques* permet certaines exceptions aux sources de financement, notamment pour ce qui est des dons anonymes versés lors d'évènements politiques et qui sont non plafonnés. L'analyse des rapports financiers

démontre que cette disposition, qui aurait pu dégénérer en système de financement parallèle, en contradiction avec l'esprit de la loi, demeure tout à fait marginale. Les dons anonymes ne représentent pas 1% des revenus globaux des deux partis. En 28 ans, le PLQ a amassé 226 394 \$ en dons anonymes et le PQ 197 181 \$, des montants peu significatifs en vertu des centaines de millions de dollars de revenus totaux.

## 2. La participation populaire

L'importance des contributions, qui représentent plus de 60% des revenus des partis, en font un indicateur capital de la santé financière des organisations partisans. Les revenus provenant des contributions subissent d'importantes fluctuations, qui se rythment au PQ au gré des élections et des référendums (souveraineté-association de 1980, accords de Charlottetown de 1992 et souveraineté-partenariat de 1995) (graphique 2.2). Les fluctuations des revenus provenant des contributions semblent obéir à une logique différente au PLQ (graphique 2.1). En effet, les années électorales de 1981, 1989 et 1994, de même que les années référendaires de 1980, 1992 et 1995, ne concordent pas avec des revenus particulièrement élevés.

Au-delà des revenus, la vitalité du système de contributions populaires se mesure davantage quant au nombre de souscriptions et à leur valeur. Les données compilées par le DGE présentent le nombre de reçus émis suite à une contribution, et non le nombre de personnes ayant donné à un parti politique. Ces chiffres sont tout de même révélateurs : si le PLQ a amassé en contributions 34 millions de dollars de plus que le PQ, il a récolté cet argent à travers 865 636 souscriptions sur une période de 28 ans. Le PQ, quant à lui, a recueilli 1 487 478 souscriptions pendant le même intervalle, soit 61% du total des reçus émis par l'ensemble des entités autorisées (tableau 4.1). Chez les deux partis cependant, le nombre de souscriptions tend à diminuer, se situant depuis 1990 chez les libéraux entre 20 000 et 30 000 par année, entre 30 000 et 40 000 chez les péquistes depuis 1999 (graphiques 3.1 et 3.2). Le PLQ n'a réussi à dépasser la barre des 100 000 souscriptions qu'une seule fois, en 1980, tandis que le PQ a en recueilli plus de 150 000 deux fois dans son histoire, en 1980 et 1981. Ces chiffres records des premières années n'ont jamais pu être égalés par la suite.

Évidemment, les montants des contributions diffèrent grandement entre les deux principaux partis (tableau 5.1). La valeur moyenne des dons des 28 dernières années s'élève à 177 \$ pour le PLQ et à 74 \$ pour le PQ. Pendant toute cette période, la valeur annuelle moyenne des contributions versées au PQ n'a jamais dépassé 150 \$, tandis que la moyenne du PLQ s'établit généralement au-dessus de 150 \$. Les deux formations se rejoignent toutefois

dans leur tendance commune à l'augmentation de la valeur de leurs contributions (graphiques 4.1 et 4.2).

Les contributions dites modestes (100 \$ et moins jusqu'en 1991 et 200 \$ et moins depuis 1992) diminuent donc en pourcentage depuis 1978, bien qu'elle demeurent majoritaires chez les deux principaux partis (tableau 6.1). Le pourcentage des reçus émis pour des contributions modestes tend à décroître d'une part, et d'autre part leur poids relatif dans le total des contributions versées est lui aussi en baisse. Par exemple, les contributions modestes ont représenté pour le PQ jusqu'en 1998 plus de 90% du total des reçus émis. En contrepartie, en 1978 les contributions modestes formaient 75% des revenus totaux provenant des donations, alors que ce pourcentage ne s'élevait plus qu'à 44% en 1998.

Deux autres indicateurs de la participation populaire au financement des partis politiques sont les revenus provenant des adhésions (*membership*) et ceux provenant des admissions et des inscriptions aux activités partisanes. Les adhésions de 1978 à 2005 ont représenté 7% et 10% des revenus totaux du PLQ et du PQ respectivement (tableaux 1.1 et 2.1). On observe également une diminution des revenus associés aux adhésions (graphiques 5.1 et 5.2). Quant aux admissions et aux inscriptions à des activités politiques, elles ont permis au PLQ d'accumuler en 28 ans 8 003 035 \$ et 2 418 114 \$ pour le PQ. Le montant important du PLQ dans le domaine s'explique par un mode de perception des fonds qu'il privilégie depuis l'entrée en vigueur de la Loi. Ce parti organise régulièrement « des activités sociales (soupers, brunchs, cocktails, tournois de golf, etc.) à l'occasion desquelles il perçoit un prix d'admission très variable<sup>149</sup> », qui peut s'élever parfois à plusieurs milliers de dollars. « Chez les libéraux, un carton d'invitation peut coûter jusqu'à 3 000 \$, alors qu'au PQ, son prix dépasse rarement 250 \$<sup>150</sup> ». Si ce mode de financement a été dénoncé par certains comme contraire à l'esprit de la Loi, « la légalité de ce type d'activité est indubitable dans la mesure où les participants ne servent pas de prête-noms à de plus gros bailleurs de fonds<sup>151</sup> ».

### ***B. La réussite ou non des objectifs de la Loi***

Trente ans après la naissance de la *Loi régissant le financement des partis politiques*, les objectifs initiaux du législateurs ont-ils été atteints? Robert Burns, lors de la formulation du projet de loi, avait énuméré explicitement cinq objectifs fondamentaux :

- 1) Permettre aux seuls électeurs de contribuer au financement des partis politiques ;
- 2) Assurer le contrôle de ce financement par la divulgation des revenus et des déboursés des partis politiques ;

---

<sup>149</sup> Louis MASSICOTTE, « Le financement des partis au Québec... », p. 13.

<sup>150</sup> Pierre COUTURE, « Contourner la loi, un jeu d'enfant pour les entreprises », *Le Soleil*, 16 avril 2005, p. A3.

<sup>151</sup> Louis MASSICOTTE, « Le financement des partis au Québec... », p.13.

- 3) Encourager les contributions modestes et diversifiées ;
- 4) Susciter la collaboration des partis politiques [...] ;
- 5) Investir le directeur général du financement des partis politiques d'un double rôle de contrôle et d'information<sup>152</sup>.

Le rapport de la Commission d'enquête dirigée par M<sup>e</sup> Jean Moisan en 2005 et 2006 démontre que des personnes morales contribuent illégalement au financement des partis politiques au Québec<sup>153</sup>. La méthode la plus couramment utilisée serait de donner aux caisses électorales des organisations partisans par l'entremise de contributions individuelles de proches et d'employés. Or, ces donations « seraient en fait des primes ou des bonis, des dividendes, des frais de représentation plus ou moins dissimulés faisant des employés de véritables prête-noms pour les firmes<sup>154</sup> ». De même, une analyse des listes publiques des donateurs a permis à un journaliste « de constater que des dizaines de milliers de dollars proviennent des personnes toutes liées à la même entreprise<sup>155</sup> ».

Les électeurs ne sont donc pas les seuls à contribuer aux caisses électorales des partis politiques. Peut-on en conclure que l'objectif premier du législateur est un échec? Selon le DGE, bien que des transgressions surviennent, « les faits constatés et l'information dont dispose l'Institution [...] ne permettent pas non plus de prétendre que la loi est largement transgressée<sup>156</sup> ». Au contraire, M<sup>e</sup> Jean Moisan affirme qu'il « ressort de l'examen des faits et des réponses de divers témoins que le subterfuge permettant aux personnes morales de contribuer au financement des partis au moyen de contributions sous le nom d'employés est connu depuis longtemps et largement utilisé<sup>157</sup> ». Quoi qu'il en soit, l'analyse des rapports financiers permet de constater que la législation a réussi à encourager « les partis politiques à modifier leurs méthodes de financement, à en diversifier les sources et à les démocratiser<sup>158</sup> ».

Quant au second objectif, il vise à assurer un contrôle public par la transparence et l'accessibilité des comptes des finances des partis politiques. En ce sens, depuis 1978, les rapports financiers annuels sont distribués dans la plupart des bibliothèques des villes québécoises. L'avènement d'Internet a grandement facilité l'accessibilité et la consultation des documents comptables compilés par le DGE. Le site électronique permet la recherche des

---

<sup>152</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 7 juillet 1977, p. 1847.

<sup>153</sup> Jean MOISAN, *op. cit.*, p. 9.

<sup>154</sup> Pierre COUTURE, *loc. cit.*

<sup>155</sup> Pierre COUTURE, *loc. cit.*

<sup>156</sup> DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS, *Plan d'action triennal en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales*, 2003, p. 2.

<sup>157</sup> Jean MOISAN, *op. cit.*, p. 16.

<sup>158</sup> DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS, *Plan d'action triennal...*, 2003, p. 1.

contributions par année, parti, montant ou donateur. C'est d'ailleurs grâce à cet outil que la plupart des journalistes peuvent débusquer des contributions d'apparence illégale.

Bon an mal an, les revenus provenant des contributions représentent la première source de revenu du budget total des principaux partis. Si le poids des contributions modestes tend à décroître depuis trois décennies (tableau 6.1), les souscriptions de 200 \$ et moins représentent toujours plus de la moitié des reçus émis à chaque année. Il est cependant difficile d'évaluer la diversification des contributions puisque les données recueillies par le DGE ne concernent que le nombre de souscriptions et non le nombre de souscripteurs. Il faut cependant reconnaître que le système de financement basé sur des contributions modestes et nombreuses bat de l'aile : en 1980, 259 072 reçus étaient émis par l'ensemble des entités autorisées pour une donation moyenne de 23 \$, tandis qu'en 2005, ce chiffre s'élevait à 61 164 reçus pour une contribution moyenne de 228 \$ (tableaux 4.1 et 5.1).

Afin de susciter la collaboration des partis politiques dans l'application de la loi, le législateur y avait intégré la création d'un comité consultatif formé par des membres des partis représentés à l'Assemblée nationale et présidé par le DGE. Selon l'institution, « l'expérience québécoise démontre clairement l'efficacité d'un mécanisme comme le Comité consultatif pour établir le consensus nécessaire à l'évolution de la législation électorale<sup>159</sup> ». Un groupe de réflexion composé de représentants du PLQ, du PQ et de l'ADQ a d'ailleurs été mis sur pied en 2005 afin de faire des recommandations au Comité consultatif sur l'évolution du système québécois de financement des partis politiques. En février 2007, ce groupe a rejeté « unanimement l'idée de permettre aux entreprises de contribuer aux partis politiques » et a plutôt proposé « de durcir le régime de sanctions et de mener une campagne d'information afin de s'assurer que les entreprises comprennent bien l'interdiction qui leur est faite de participer au financement des partis, directement ou indirectement<sup>160</sup> ». Cette collaboration apparente des formations politiques quant à l'application de la loi doit cependant être relativisée par le constat de M<sup>e</sup> Jean Moisan, qui révélait dans son rapport d'enquête qu'au moins un parti était au courant d'infractions à la loi et a décidé de fermer les yeux sur l'affaire<sup>161</sup>.

Au cours des trente dernières années, le DGE a gagné une légitimité aux yeux du public et les médias y réfèrent régulièrement comme une institution indépendante et impartiale. Le DGE a partagé son temps entre son rôle d'information et celui de contrôle. Le

---

<sup>159</sup> DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS, "Comité consultatif...".

<sup>160</sup> « Pas question d'accepter les contributions des entreprises », *Le Soleil*, 8 février 2007, p. 7.

<sup>161</sup> Jean MOISAN, *op. cit.*, p. 9.

degré de réussite de son rôle d'information est difficile à évaluer, mais des publications nombreuses à vocation éducative sont produites par l'institution chaque année et le DGE organise des formations destinées aux multiples intervenants du système de financement des partis politiques.

Le rôle de contrôle, dans l'esprit du législateur et dans celui des différentes personnes à avoir occupé le poste de DGE, a toujours été secondaire par rapport au rôle d'information : « Malgré le pouvoir coercitif que lui confère la loi, l'institution tente d'abord d'obtenir la collaboration des personnes concernées. Notre objectif n'est pas de multiplier les poursuites. Nous visons plutôt à conserver la confiance des électeurs et de l'ensemble des intervenants politiques à l'égard du système électoral<sup>162</sup> ». Tout de même, de 1978 à 2003, le DGE a effectué 1 300 poursuites en vertu de la Loi. « Sur les 1 300 constats d'infraction émis en 25 ans, les personnes poursuivies ont enregistré un plaidoyer de culpabilité dans 65% des cas au provincial, et dans 69% au municipal<sup>163</sup> ». La plupart des infractions relevées ont trait aux dépenses électorales et non au financement. Les plaintes les plus courantes visent des dépenses électorales non autorisées par un agent officiel, de la publicité non identifiée, des affiches fixées à des endroits interdits<sup>164</sup> ». C'est en 1996 que pour la première fois des plaintes liées à des contributions versées par l'entremise d'un « prête-nom » ont fait l'objet de poursuites. Cependant, les ressources limitées, les rapports financiers et de dépenses électorales de plus en plus nombreux et la prédominance du rôle d'information ont obligé le DGE à privilégier l'examen des rapports de dépenses plutôt que le contrôle des rapports financiers<sup>165</sup>.

Il est impossible de conclure à la réussite entière ou à l'échec des objectifs initiaux du législateur trente ans après l'application de la loi. Toutefois, il se dégage de l'analyse que la législation a eu des effets concrets sur le système de financement des partis politiques en régulant les méthodes de financement et en encourageant les formations politiques à démocratiser leurs sources de revenus. Le débat actuel ne porte donc pas tant sur l'effectivité générale de la *Loi régissant le financement des partis politiques*, mais plutôt sur la vitalité du système de financement populaire en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle.

---

<sup>162</sup> Marcel BLANCHET, « 25 ans d'application de la loi sur le financement des partis politiques : quel bilan peut-on tracer? », communication donnée lors du Symposium sur le financement des partis politiques organisé par l'Association internationale de science politique, 9 mai 2003, [En ligne]. <http://www.electionsequbec.qc.ca/fr/allocutions.asp> (Page consultée le 15 janvier 2007).

<sup>163</sup> Marcel BLANCHET, *ibid.*

<sup>164</sup> Marcel BLANCHET, *ibid.*

<sup>165</sup> DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS, *Plan d'action 2003-2006, Transparence et équité au cœur de la démocratie québécoise*, Plan d'action triennal en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales, Sainte-Foy, Directeur général des élections, 2003, p. 13.

### *C. Les débats normatifs entourant le financement des partis politiques*

Les législations électorales visent habituellement à prescrire des comportements conformes à la promotion d'un système démocratique sain. Il s'agit donc d'établir une éthique démocratique, dont les valeurs principales sont déterminées par une analyse subjective des législateurs. En 1977, au Québec, le législateur a statué que l'équité, la transparence et l'exclusivité du financement aux électeurs étaient les normes qui correspondaient le mieux à l'éthique démocratique. Cependant, le visage de l'éthique démocratique peut se transformer et la hiérarchie des valeurs qui la forment demeure toujours soumise à des débats normatifs influencés par le contexte socio-économique.

#### 1. Le contexte du début du XXI<sup>e</sup> siècle

Le succès de la législation électorale de 1977 s'explique en partie par le contexte historique dans lequel elle a vu le jour. Marquée par l'arrivée au pouvoir du PQ et par la question constitutionnelle, cette période est l'une des plus dynamiques de la vie politique québécoise. « L'importance de l'enjeu référendaire facilita des deux côtés une mobilisation populaire étendue<sup>166</sup> », autant pour le militantisme bénévole que pour les contributions citoyennes aux caisses électorales. Les revenus provenant des souscriptions individuelles et des adhésions atteignent alors des sommets<sup>167</sup>.

Cet enthousiasme citoyen envers les partis politiques s'est toutefois essoufflé avec les années, comme partout dans les démocraties occidentales. Une étude portant sur les comportements électoraux de diverses démocraties européennes au cours des dernières années démontre un retrait des citoyens de la sphère politique traditionnelle, par exemple par le déclin des adhésions aux partis politiques et par la diminution du taux de participation électorale<sup>168</sup>. De plus, le comportement électoral ne se distingue plus aujourd'hui par une fidélité à un parti basée sur des convictions politiques profondes, mais plutôt par une inconstance du soutien partisan. En effet, « les résultats du vote peuvent varier significativement d'une élection à l'autre alors que les caractères sociaux, économiques et culturels des électeurs restent à peu près identiques pendant la période considérée<sup>169</sup> ». On peut penser que la volatilité de l'électorat se reflète dans le nombre d'adhérents fidèles, constants et prêts à soutenir financièrement un parti politique année après année. Car c'est là l'un des problèmes fondamentaux du financement populaire : non seulement le financement

---

<sup>166</sup> Louis MASSICOTTE, « Le financement des partis au Québec... », p. 9.

<sup>167</sup> Voir annexe C du présent mémoire, graphiques 3.1, 3.2, 5.1 et 5.2.

<sup>168</sup> Jonathan HOPKIN, « The problem with party finance », *Party Politics*, vol. 10, no. 6, 2004, p. 627-651.

<sup>169</sup> Bernard MANIN, *op. cit.*, p. 279.

doit être massif, mais également constant. Au contraire, les contributions varient énormément selon les années électorales, tandis que les besoins des partis ne se limitent pas qu'aux scrutins et s'étendent par exemple au recrutement et à la rétention de personnel politique de qualité.

Ces multiples difficultés font dire à certains que le modèle de financement propre aux partis de masse (selon la typologie de Duverger) n'est plus soutenable désormais<sup>170</sup>, ou qu'il ne suffit plus à combler les besoins des organisations partisanes<sup>171</sup>.

## 2. La participation corporative dans le financement des partis politiques

Pierre F. Côté, qui a occupé la fonction de Directeur général des élections de 1978 à 1997, est de ceux qui croient une réforme nécessaire et souhaitable. En 1997, il écrivait dans un ouvrage portant sur l'éthique gouvernementale qu'il « est facile de se cacher la tête dans le sable et de faire comme si on respectait toujours l'esprit et la lettre de la réforme de 1977. Il semble pourtant que se multiplient les contributions des personnes morales au financement des partis politiques. Pourquoi ne pas en faire état et ne pas essayer d'établir des paramètres qui seront dans le prolongement des acquis de la réforme ?<sup>172</sup> ». En juin 2006, devant le comité législatif chargé d'étudier la réforme électorale proposée par le gouvernement Harper, M. Côté déconseillait aux parlementaires canadiens de suivre l'exemple du Québec en réservant l'exclusivité du financement aux seuls électeurs : « l'expérience québécoise démontre qu'il est illusoire de défendre aux personnes morales de verser des contributions aux partis politiques<sup>173</sup> ».

Le raisonnement de l'ancien DGE repose sur la thèse que l'éthique démocratique doit être réaliste. Le financement populaire ne suffisant plus aux besoins des partis politiques, ceux-ci, loi ou pas, s'organiseront pour trouver des fonds auprès de ceux qui possèdent des moyens financiers : les entreprises. « On ne peut continuer de mettre un grand nombre de personnes en situation d'agir de façon incorrecte. Ce n'est pas un comportement éthique. Une adaptation s'impose<sup>174</sup> ». La législation de 1977, ne convenant plus au contexte actuel, rendrait ainsi illégaux des gestes qui sont devenus nécessaires aux partis pour réunir les fonds essentiels à leur fonctionnement.

---

<sup>170</sup> Jonathan HOPKIN, *loc. cit.*, p. 631.

<sup>171</sup> Pierre F. CÔTÉ, *op. cit.*, p. 61.

<sup>172</sup> Pierre F. CÔTÉ, *op. cit.*, p. 61.

<sup>173</sup> Hélène BUZZETTI, « Pierre-F. Côté déconseille à Harper de suivre l'exemple du Québec », *Le Devoir*, 2 juin 2006, p. A1.

<sup>174</sup> Hélène BUZZETTI, *loc. cit.*

M<sup>e</sup> Jean Moisan, dans son rapport suite à la Commission d'enquête, arrivait lui aussi à la conclusion que l'interdiction de contribuer des personnes morales était caduque : « Au plan d'un sain réalisme, il est préférable de permettre des souscriptions corporatives que de fermer pudiquement les yeux sur une réalité évidente et se complaire dans une force vertu. Il me paraît clair que les personnes morales trouveront des moyens détournés pour contribuer au financement des partis qui soutiennent leur cause ou dont elles peuvent profiter pour la promotion de leurs affaires<sup>175</sup> ». Bien qu'elles ne possèdent pas le droit de vote, « les personnes morales doivent avoir le même souci que les personnes physiques de la promotion de l'esprit démocratique et de ses grands objectifs. Elles participent à la vie sociale et politique, elles en tirent des avantages. Il leur appartient d'y apporter leur contribution matérielle<sup>176</sup> ».

Les partisans de cette perspective privilégient une loi répondant au contexte socio-économique, ne tentant pas de changer une réalité incontournable (la participation financière des personnes morales aux caisses des partis) mais plutôt d'encadrer ces comportements électoraux dans un esprit de transparence. Au contraire, ceux qui défendent l'héritage de René Lévesque situent les électeurs, et non pas les partis politiques, au coeur de la législation électorale. C'est ainsi que André Larocque, sous-ministre à la réforme électorale et parlementaire au gouvernement de René Lévesque de 1977 à 1985 exprime cette idée :

La loi du financement, comme toutes les lois de réforme de René Lévesque, avait comme principe fondamental la réappropriation des institutions démocratiques par les citoyens. [...] Or, bien des gens, y compris le juge Moisan et l'ancien DGE, Pierre F. Côté, traitent la loi du financement des partis comme une loi sur la comptabilité des partis alors que la pierre angulaire de la loi repose sur le fait que nos chartes des droits ne reconnaissent comme électeurs que les seuls citoyens. Les électeurs sont les propriétaires de partis politiques. Il leur appartient de les financer ou de ne pas les financer. Ce n'est évidemment pas à l'État d'entretenir des partis que les citoyens refusent de soutenir. Ce n'est pas non plus aux législateurs de réformer une loi pour que ceux qui la violent puisse le faire légalement<sup>177</sup>.

Les débats normatifs entourant la participation corporative dans le financement des partis politiques oscillent généralement entre deux perspectives. L'option dite réaliste qui permet les contributions des personnes morales en les encadrant et en les divulguant publiquement, une proposition qui était déjà défendue lors de l'élaboration en 1977 par les partis d'opposition. Puis, la vision selon laquelle les législations concernant le fonctionnement de la démocratie doivent être créées et appliquées pour les citoyens. En ce sens, le

---

<sup>175</sup> Jean MOISAN, *op. cit.*, p. 17.

<sup>176</sup> Jean MOISAN, *op. cit.*, p. 18.

<sup>177</sup> André LAROCQUE, « La loi sur le financement des partis politiques déshonorée par le parti de René Lévesque », *Le Devoir*, 24 juin 2006, p. B5.

contournement de la loi par les personnes morales ne signifient pas l'échec de la législation, mais plutôt le besoin de réaffirmer l'exclusivité du financement aux électeurs.

### 3. La participation étatique dans le financement des partis politiques

Le gouvernement de René Lévesque, afin de pallier l'interdiction de contribuer des personnes morales, avait opté pour une participation étatique au financement des partis selon les suffrages obtenus aux dernières élections. De même, Balmelli observe « que la volonté d'assurer un meilleur fonctionnement des institutions et des processus démocratiques se traduit inévitablement par un accroissement des normes légales et des fonctions de l'État<sup>178</sup> ». Si en 1977 un seul parlementaire avait soulevé le rôle croissant de l'État dans les finances des partis, plusieurs analystes se questionnent sur l'importance de la participation étatique aux revenus des organisations partisans.

Les réformes récentes du système de financement politique dans les démocraties européennes tendent à augmenter la proportion des fonds étatiques dans les revenus des partis, ce qui a pour conséquence d'accroître leur dépendance envers l'État mais également de se distancer du modèle de financement principalement basé sur les contributions des électeurs<sup>179</sup>. Au contraire, certains croient qu'un financement entièrement assumé par l'État réglerait à la fois la question de l'influence des bailleurs de fonds sur les députés que les besoins économiques des partis. Cette avenue, qui se révélerait fort dispendieuse, accorderait aux organisations partisans une autarcie financière qui pourrait être néfaste pour les relations entre les partis et la population. En effet, Jonathan Hopkin avançait que « The need for money has traditionally been one important incentive for parties to develop mass memberships, which purportedly connect parties more closely to the popular will. Without this incentive, parties can happily abandon the tiresome business of developing roots in civil society, and settle into a tranquil, state-reliant existence<sup>180</sup> ». Cette thèse est confirmée par l'ancien député David Payne, qui avance que le système de financement québécois oblige les « partis politiques de se rapprocher de l'électorat en menant de véritables campagnes de financement populaire<sup>181</sup> ».

De plus, dans une perspective démocratique, les partis politiques ne doivent pas être indépendants de l'électorat, mais doivent plutôt être les intermédiaires entre les citoyens et l'État. Selon André Larocque, « les électeurs sont les propriétaires de partis politiques. Ils leur

---

<sup>178</sup> Tiziano BALMELLI, *op. cit.*, p. 347.

<sup>179</sup> Jonathan HOPKIN, *loc. cit.*, p. 635.

<sup>180</sup> Jonathan HOPKIN, *loc. cit.*, p. 640.

<sup>181</sup> David PAYNE, *loc. cit.*, p. 10.

appartient de les financer ou de ne pas les financer. Ce n'est évidemment pas à l'État d'entretenir des partis que les citoyens refusent de soutenir<sup>182</sup> ». Cette dépendance des partis politiques envers l'électorat semble être le meilleur moyen pour s'assurer que les organisations partisans demeurent à l'écoute de la population de façon constante, et non seulement lors des élections.

On peut se demander également si la participation étatique au financement des partis ne nuit pas à la volonté populaire de contribuer. En effet, les citoyens peuvent considérer qu'ils contribuent déjà de façon indirecte par leurs impôts sans avoir besoin de donner de leurs propres poches. Seule une étude basée sur des entrevues avec des électeurs ou des sondages pourrait infirmer ou non cette possibilité.

Les fluctuations des contributions des électeurs rendent nécessaire l'apport étatique aux caisses des partis politiques afin de leur assurer un revenu constant pour assumer leur rôle parlementaire et social. Le problème qui se pose est que la part de l'État dans les revenus globaux ne tend pas à diminuer, mais bien à prendre de l'importance.

#### 4. Le rôle du législateur dans l'encadrement du financement

S'il est certain que l'absence du législateur quant à l'encadrement du financement des partis politiques signifierait qu'aucune mesure de réglementation n'existerait, son rôle exact demeure indéterminé et discuté. Dans la perspective où les partis politiques sont perçus comme l'intermédiaire entre les citoyens et l'État, l'objectif de toute législation électorale devrait être d'assurer le bon fonctionnement du système politique dans l'intérêt général. Doit-on alors privilégier la voie que l'on pourrait nommer « normativiste »<sup>183</sup>, c'est-à-dire qui expose dans la loi l'idéal vers lequel tendre, en l'occurrence un système de financement réservé aux électeurs qui rassemblerait des fonds suffisants, ou alors la voie davantage « empiriste », qui prend en compte les faiblesses perçues comme inhérentes au financement des partis politiques et tente de les encadrer? « Si l'œuvre des premiers est plus "morale", celle des seconds s'avère plus "naturelle"<sup>184</sup> ».

L'analyse du rôle du législateur est d'autant plus compliquée qu'il s'agit ultimement d'éthique démocratique, avec tous les jugements de valeur que cela comporte. L'école de pensée normativiste croit que la législation permet non seulement de réguler les comportements électoraux, mais également de les influencer dans le sens prescrit par la loi. L'école empiriste cherche plutôt une législation qui pourra réellement être appliquée et

---

<sup>182</sup> André LAROCQUE, *loc. cit.*

<sup>183</sup> Nous avons repris cette typologie de Louis MASSICOTTE, *Une réforme inachevée...*, p. 2.

<sup>184</sup> Louis MASSICOTTE, *Une réforme inachevée...*, p. 2.

respectée par les acteurs concernés. M<sup>e</sup> Jean Moisan en est un bon représentant lorsqu'il écrit dans son rapport d'enquête qu'il faut « que la Loi soit large et ouverte dans les moyens de financer les partis; mais il faut qu'elle soit sévère dans son application et rigoureuse dans ses sanctions. Rien ne sert de créer des cadres restrictifs et irréalistes; ils sonneront infailliblement l'ouverture à une gamme de moyens d'en contourner l'application<sup>185</sup> ». On peut toutefois se demander si cette exigence de réalisme ne dissimule pas une absence de volonté de conformer la réalité à des normes éthiques. Le rôle du législateur n'est certes pas de réformer la loi dès que quelqu'un la viole, mais plutôt d'appliquer les sanctions adéquates aux contrevenants.

#### **D. Commentaires**

Si les partis politiques sont les principaux acteurs concernés par la loi, qu'ils ont participé à son élaboration et à son application, ils demeurent toutefois en marge des débats actuels sur sa réforme ou non. À ce sujet, il nous semble que la *Loi régissant le financement des partis politiques* possède un aura quasi mythique, reconnue comme étant la loi dont René Lévesque, avec sa réputation de grand démocrate, était le plus fier. Encore récemment, un groupe de réflexion composé de représentants du PLQ, du PQ et de l'ADQ a rejeté « unanimement l'idée de permettre aux entreprises de contribuer aux partis politiques » et a plutôt proposé « de durcir le régime de sanctions<sup>186</sup> ». Si l'interdiction de contribuer des personnes morales semble contournée et que la vitalité du système de financement public est mise en doute, rares sont pourtant les députés qui osent remettre en question l'esprit de la loi de René Lévesque. La législation électorale, trente ans après sa création, n'est pas entièrement respectée mais possède incontestablement une grande légitimité, qui entrave cependant la discussion ouverte et franche à son sujet.

#### **Conclusion**

Le présent mémoire a tenté de dresser un portrait de l'évolution du financement des partis politiques de 1977 à aujourd'hui, en insistant particulièrement sur les objectifs à l'origine de la loi, sur les pratiques répandues quant au financement des partis politiques et sur les débats normatifs entourant le système de financement en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle. Nous avons choisi de limiter notre sujet au financement des partis politiques et notre analyse quantitative aux rapports financiers produits par le DGE en vertu de la loi. Dans la perspective de recherches futures, certains éléments que nous n'avons pu aborder seraient intéressants à considérer, tels que la participation globale de l'État dans les revenus des partis, l'analyse des

---

<sup>185</sup> Jean MOISAN, *op. cit.*, p. 16.

<sup>186</sup> « Pas question d'accepter les contributions des entreprises », *Le Soleil*, 8 février 2007, p. 7.

dépenses électorales depuis 1978 et les changements que le récent tripartisme provoquera dans le financement des partis politiques.

Il est impossible de conclure à la réussite entière ou à l'échec des objectifs initiaux du législateur trente ans après l'application de la loi, mais il est évident que la réforme de 1977 a eu des impacts sur les pratiques électorales. D'ailleurs, si la *Loi régissant le financement des partis politiques* est demeurée quasi inchangée depuis trente ans, c'est peut-être parce que ses fondements principaux (exclusivité du financement aux électeurs, équité et transparence) sont toujours valables et désirables pour la démocratie québécoise actuelle. La question est plutôt de savoir si ses dispositions strictes sont encore applicables aujourd'hui. La réponse est différente selon l'interlocuteur, tout comme l'évaluation de la réussite des objectifs initiaux de la loi diffère selon l'analyste. Nous pouvons tout de même conclure que la législation électorale de 1977 a régulé les pratiques de financement, de sorte que la plus grande part des revenus des principaux partis politiques provient depuis trois décennies des contributions des électeurs, ce qui n'est pas anodin ni ponctuel.

## Bibliographie

ANGELL, Harold M. *Provincial Party Financing in Quebec*, Lanham, University Press of America, 1984, 113 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, "Chronologie parlementaire depuis 1867", Assemblée nationale du Québec, [En ligne].  
<http://www.assnat.qc.ca/fra/patrimoine/chronologie/chrono42.html#1976> (Page consultée le 20 janvier 2007).

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 8 mars 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 1, p. 3 à 10.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 23 mars 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 10, p. 303 à 309.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, *Commission parlementaire de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales*, 31 mai 1977, n<sup>o</sup> 98, p. B-3567 à B-3602.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, *Commission parlementaire de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales*, 1<sup>er</sup> juin 1977, n<sup>o</sup> 99, p. B-3603 à B-3607.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, *Commission parlementaire de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales*, 14 juin 1977, n<sup>o</sup> 123, p. B-4205 à B-4247.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 7 juillet 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 66, p. 1845 à 1854.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 11 juillet 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 68, p. 1926 à 1958.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 12 juillet 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 69, p. 1994 à 2166.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 18 juillet 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 73, p. 2160 à 2166.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 11 août 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 91, p. 2921 à 2928.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 12 août 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 92, p. 2944 à 2957.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 16 août 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 93, p. 2971 à 3009.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 22 août 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 97, p. 3161 à 3176.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, *Commission parlementaire de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales*, 24 août 1977, n<sup>o</sup> 184, p. B-5065 à B-5119.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, *Commission parlementaire de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales*, 25 août 1977, n<sup>o</sup> 188, p. B-5205 à B-5265.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, *Commission parlementaire de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales*, 26 août 1977, n<sup>o</sup> 190, p. B-5273 à B-5314.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 26 août 1977, vol. 19, n<sup>o</sup> 101, p. 3483 à 3485.

ATHOT, Gilbert. « Lévesque établit ses premières priorités », *Le Soleil*, 17 novembre 1976.

BALMELLI, Tiziano. *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : entre exigences démocratiques et corruption*, Fribourg, Éditions universitaires, 2001, 412 p. (Travaux de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg).

BLANCHET, Marcel. « 25 ans d'application de la loi sur le financement des partis politiques : quel bilan peut-on tracer? », communication donnée lors du Symposium sur le financement des partis politiques organisé par l'Association internationale de science politique, 9 mai 2003, [En ligne]. <http://www.electionsquebec.qc.ca/fr/allocutions.asp> (Page consultée le 15 janvier 2007).

BORDELEAU, Francine. *Le financement politique et le contrôle des dépenses électorales au Québec d'hier à aujourd'hui*, Sainte-Foy, Directeur général des élections du Québec, 2003, 80 p. (Études électorales).

BOURDON, Yves et Jean LAMARRE. *Histoire du Québec : une société nord-américaine*, Laval, Beauchemin, 1998, 320 p.

BURDEAU, Georges. *L'État*, Paris, Éditions du Seuil, 1970, 182 p. (Points).

BURNS, Robert. "Mémoires de député", émission produite par l'Assemblée nationale du Québec, deuxième partie, 9<sup>e</sup> minute, diffusée le 6 décembre 2006 et disponible [En ligne]. <http://www.assnat.qc.ca/fra/Travaux/Debats/banquevideo/memoiresdedeputes/index.html> (Page consultée le 2 mai 2007).

BUZZETTI, Hélène. « Pierre-F. Côté déconseille à Harper de suivre l'exemple du Québec », *Le Devoir*, 2 juin 2006, p. A1.

CÔTÉ, Pierre F. « L'éthique dans le domaine électoral », dans DION, Michel. *L'éthique gouvernementale*, Montréal, Éditions Fides, 1997, p. 297-316.

CÔTÉ, Pierre F. « Financement des partis politiques : adapter les règles pour améliorer l'éthique », dans BERNIER, André G. et François POULIOT. *Éthique et conflits d'intérêt*, Montréal, Liber, 2000, p. 59-63.

COUTURE, Pierre. « Contourner la loi, un jeu d'enfant pour les entreprises », *Le Soleil*, 16 avril 2005, p. A3.

DESCHÊNES, Gaston. *Le Parlement de Québec : histoire, anecdotes et légendes*, Sainte-Foy, Éditions MultiMondes, 2005, 323 p.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS, "Comité consultatif", Directeur général des élections, [En ligne]. [http://www.electionsquebec.qc.ca/fr/comite\\_consultatif\\_dge.asp](http://www.electionsquebec.qc.ca/fr/comite_consultatif_dge.asp) (Page consultée le 11 mai 2007).

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS, "Données et résultats électoraux", Directeur général des élections, [En ligne]. [http://www.electionsquebec.qc.ca/fr/resultats\\_part.asp](http://www.electionsquebec.qc.ca/fr/resultats_part.asp) (Page consultée le 11 mai 2007).

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS, *Plan d'action 2003-2006, Transparence et équité au cœur de la démocratie québécoise*, Plan d'action triennal en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales, Sainte-Foy, Directeur général des élections, 2003, 27 p.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES. *La loi 2 : cinq ans après*, Montréal, Bureau du Directeur général du financement des partis politiques, 1982, 66 p.

DUVERGER, Maurice. *Les partis politiques*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Librairie Armand Colin, 1976, 565 p. (Points).

GLADU, Nicole. « Financement démocratique », *Montréal-Matin*, 28 février 1977.

HAMELIN, Jean et Marcel. *Les mœurs électorales dans le Québec de 1791 à nos jours*, Montréal, Éditions du Jour, 1962, 124 p.

HOPKIN, Jonathan. « The problem with party finance : theoretical perspectives on the funding of party politics », *Party Politics*, vol.10, n° 6, November 2004, p.627-651.

KINGDON, J.W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995.

LAPORTE, Pierre. « Les élections ne se font pas avec des prières », Montréal, recueil d'articles parus dans *Le Devoir*, 1956, 46 p.

LAROCQUE, André. « La réforme électorale. L'héritage démocratique du Premier ministre René Lévesque », dans DION, Michel. *L'éthique gouvernementale*, Montréal, Éditions Fides, 1997, p. 317-355.

LAROCQUE, André. « La loi sur le financement des partis politiques déshonorée par le parti de René Lévesque », *Le Devoir*, 24 juin 2006, p. B5.

LAROCQUE, André. *Au pouvoir, citoyens. Mettre fin à l'usurpation des partis politiques*, Montréal, Éditions BLG, 2006, 93 p.

LECLERC, Jean-Claude. « L'argent des partis politique – La réforme électorale aura-t-elle plus de succès à Ottawa ? », *Le Devoir*, 10 juillet 2006, p. B6.

LEMIEUX, Vincent. *Personnel et partis politiques au Québec*, Montréal, Boréal Express, 1982, 350 p. (Études d'histoire du Québec).

LEMIEUX, Vincent. *L'Étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, 2<sup>e</sup> éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002, 195 p.

LEMIEUX, Vincent. *Les partis et leurs transformations*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, 221 p.

L'HEUREUX, Daniel. « Burns annonce la fin des caisses occultes », *La Presse*, 10 décembre 1976.

MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*, Éditions Flammarion, 1996, 319 p. (Champs).

MASSICOTTE, Louis. *Une réforme inachevée : l'évolution des règles du jeu électoral depuis 1976*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1980, 48 p.

MASSICOTTE, Louis. « Le financement des partis au Québec. Analyse des rapports financiers de 1977 à 1989 », dans SEIDLE, Leslie F., sous la dir. de, *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, p. 3 à 47.

MESSIER, Normand. « Campagne éclair pour le PQ pour amasser \$500,000 », *Le Dimanche*, 24 octobre 1976.

MESSIER, Normand. « Les contributions aux caisses des partis : une épineuse question », *Montréal-Matin*, 18 novembre 1976.

MOISAN, Jean. *Rapport : commission d'enquête*, Québec, Directeur général des élections du Québec, 2006, 21 p.

NASSMACHER, Karl-Heinz. « Introduction : Political Parties, Funding and Democracy », dans AUSTIN, Reginald et Maja TJERNSTRÖM (ed.). *Funding of political parties and election campaigns*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003, p.1-19.

NASSMACHER, Karl-Heinz. « Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation », dans AUSTIN, Reginald et Maja TJERNSTRÖM (ed.). *Funding of political parties and election campaigns*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003, p.139-155.

OFFERLÉ, Michel. *Les partis politiques*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, 2002, 127 p. (Que sais-je?).

O'NEIL, Pierre. « Le PQ lance un appel à la moralité publique », *Le Devoir*, 16 mars 1976.

PAGEAU, Gilles et Jacques LAFLAMME. *Le système électoral québécois, manuel des connaissances de base*, 5<sup>e</sup> éd., Sainte-Foy, Directeur général des élections du Québec, 119 p. (Études électorales).

PAYNE, David. « Le financement des partis politiques : peut-on concevoir un système équitable? », *Revue parlementaire canadienne*, vol.22, no 4, hiver 1999-2000, p.7-12.

PERRON, Anne-Lise. *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en France et au Québec : analyse critique comparative*, Grenoble, Université Pierre Mendès France, Institut d'Études Politiques de Grenoble, 1998, 145 p.

ROSANVALLON, Pierre. « Partis et factions », dans RAYNAUD, Philippe et Stéphane RIALS, sous la dir. de, *Dictionnaire de philosophie politique*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2003, 892 p. (Quadrige).

TREMBLAY, Manon, Réjean PELLETIER et Marcel PELLETIER, sous la dir. de. *Le parlementarisme canadien*, 2<sup>e</sup> éd., Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2000, 461 p.

VIGNEAULT, Jean. « Un financement à ciel ouvert », *La Tribune*, 5 janvier 1977.

« Pour un gouvernement propre, changer de chemise ne suffit pas », *L'Argenteuil*, Lachute, 5 mai 1976.

« Pas question d'accepter les contributions des entreprises », *Le Soleil*, 8 février 2007, p. 7.

ANNEXE A, Tableau 1

## Chronologie du système électoral et du financement politique au Québec

1792	Premières élections au Bas-Canada.
1849	Loi visant à réguler l'exercice libre du droit de vote. Prohibition de la distribution d'alcool et de la présence d'étrangers armés dans les bureaux de scrutin. Amendes pour ceux qui achètent par promesses, argent ou menaces les votes des électeurs.
1875	Première loi établissant des règles quant au contrôle des dépenses électorales. Tout candidat a l'obligation d'avoir un agent qui est le seul autorisé à faire des dépenses électorales en son nom. Cet agent doit également produire un rapport complet de l'ensemble de ces dépenses, qui est publié dans <i>La Gazette Officielle</i> .
1892	Abolition de la mesure obligeant le candidat à fournir un rapport détaillé de ses dépenses électorales.
1895	La loi rétablit l'obligation des candidats à fournir un rapport détaillé de leurs dépenses électorales et fixe pour la première fois un plafond aux dépenses électorales admises.
1903	Changement à la loi de 1895 : un candidat peut dorénavant avoir plusieurs agents officiels plutôt qu'un seul. Abolition du plafond fixé aux dépenses électorales.  Obligation pour les patrons de donner à leurs employés quelques heures pour aller voter.
1932	Changement à la loi de 1895 : abolition de l'obligation pour un candidat d'avoir des agents officiels pour effectuer ses dépenses électorales.
1936	Changement à la loi de 1895 : Abolition de l'obligation de fournir un rapport détaillé des dépenses électorales.  Création d'un Bureau des listes électorales dans les villes de Montréal et Québec.  Abolition définitive du cens électoral.
1940	Le droit de vote est accordé aux femmes.
1941	Mesure prévoyant la nomination d'énumérateurs pour dresser les listes électorales.

- 1945 Création institutionnelle du Président général des élections, chargé de la gestion des scrutins provinciaux.
- Nomination de présidents d'élection permanents pour remplacer le registrateur ou le shérif.
- Substitution des présidents d'élection aux conseils municipaux pour diviser les municipalités en section de vote.
- 1952 Interdiction aux candidats de briguer les suffrages dans deux comtés à la fois.
- 1963 Création de la *Loi électorale du Québec*.
- Obligation pour chaque candidat d'avoir un agent officiel qui est le seul autorisé à faire des dépenses électorales et qui doit produire un rapport détaillé de celles-ci.
  - Un plafond des dépenses électorales est fixé selon le nombre d'électeurs par comté.
  - Établissement pour la première fois d'un remboursement partiel par l'État des dépenses électorales des candidats ayant recueilli au moins 20% des votes dans leur circonscription.
  - L'âge du droit de vote est réduit de 21 ans à 18 ans.
- 1975 Mise en place pour la première fois d'une mesure procurant une allocation étatique aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale.
- 1977 Création de la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*.
- L'interdiction des contributions des personnes morales.
  - La limitation des dons des électeurs à 3 000 \$ par année pour l'ensemble des partis politiques.
  - L'obligation des partis de rendre publiques les sources de leurs souscriptions qui excèdent 100 \$.
  - La contribution de l'État, à raison de 0,25 \$ par électeur, aux dépenses des partis politiques autorisés.
  - Création de l'Institution du Directeur général du financement des partis politiques chargée d'appliquer les dispositions de la loi.
- 1982 *Loi sur l'intégration de l'administration du système électoral*, qui fusionne en une seule Institution, le Directeur général des élections, les différentes entités dans le domaine : le Président général des élections, le Directeur général du financement des partis politiques et la Commission de la représentation électorale.
- 1984 Création de la nouvelle *Loi électorale*, qui intègre dans un même texte législatif la *Loi électorale*, la *Loi sur les listes électorales* et la *Loi régissant le financement des partis politiques*.

1989

Année de refonte de la *Loi électorale*, où quelques changements sont apportés :

- Le versement de l'allocation étatique, auparavant limitée aux seuls partis présents à l'Assemblée nationale, est étendu à l'ensemble des partis politiques autorisés selon le pourcentage des voix recueilli aux dernières élections.
- La limite annuelle maximum des contributions individuelles, jusqu'alors fixée à 3 000 \$ pour l'ensemble des partis politiques, est étendue à 3 000 \$ pour chacun des partis politiques.

1992

Changements à la *Loi électorale* :

- L'allocation annuelle de l'État aux partis politiques passe de 0,25 \$ à 0,50\$ par électeur inscrit.
- Le seuil au-delà duquel les contributions doivent être divulguées publiquement passe de 100 \$ à 200 \$.

ANNEXE B, Tableau 1

**Principaux arguments invoqués par les députés lors des discours de l'adoption du principe contre le projet de loi 2 (1977)**

Nom du député	Affiliation politique	Objection à l'interdiction des contributions des personnes morales.	Objection au dédoublement des fonctions du DGFPP et du PGE.	Objection que la législation relève du gouvernement.
Lavoie, Jean-Noël	PLQ	X	X	X
Fontaine, Serge	UN	X	X	
Samson, Camil	RC	X		X
Roy, Fabien	PNP	X	X	X
Gratton, Michel	PLQ	X		X
Lamontagne, Robert	PLQ	X	X	X
Le Moignan, Michel	UN	X		X
Caron, Lucien	PLQ	X		
Lalonde, Fernand	PLQ	X	X	X
Ciaccia, John	PLQ	X	X	X
Marcoux, Alain	PQ	X		
Garneau, Alain	PLQ	X	X	X
Shaw, William Frederic	UN			X
Lévesque, Gérard-D.	PLQ	X	X	X
Biron, Rodrigue	UN	X	X	X
Mailloux, Raymond	PLQ	X	X	X
Saint-Germain, Noël	PLQ		X	X
Goulet, Bertrand	UN	X	X	X
Picotte, Yvon	PLQ	X		
Saindon, Zoël	PLQ	X		X
Brochu, Yvon	UN		X	X
Verreault, Richard	PLQ	X		X
Springate, George	PLQ	X	X	X
Russell, Armand	UN	X	X	X
Marchand, André	PLQ	X		X
Total	PLQ(15), UN(7), PQ(1), RC(1) et PNP(1).	22	15	21

- 
- PQ — Parti québécois  
 PLQ — Parti libéral du Québec  
 UN — Union nationale  
 PNP — Parti national populaire  
 RC — Ralliement créditiste

## ANNEXE C

L'ensemble des données utilisées dans les tableaux et graphiques suivants a été recueilli dans les rapports financiers publiés en vertu de la loi par le Directeur général du financement des partis politiques (1978-1981) et par le Directeur général des élections (1982-2005). Les données pour 1978 excluent les trois premiers mois de l'année, la loi n'étant entrée en vigueur que le 1<sup>er</sup> avril 1978.

Chacun des rapports financiers présente les chiffres de l'année en question et également les chiffres de l'année précédente. Comme des changements se produisent dans les rapports financiers des partis durant l'année en cours, nous avons pris les données disponibles dans les rapports financiers des années subséquentes, alors que les chiffres ne sont plus sujets à modifications. Par exemple, les chiffres de l'année 1985 ont été recueillis tels qu'exposés dans le rapport financier de 1986. Cette méthode s'applique à l'ensemble des données, sauf pour celles de l'année 2005, puisque le rapport financier de 2006 n'était pas encore disponible lors de la rédaction du mémoire.

Afin d'établir des comparaisons et tendances valables, nous avons choisi de présenter deux versions des mêmes tableaux, soit en dollars courants et en dollars constants de septembre 1992. La conversion des dollars courants en dollars constants était nécessaire afin de broser de véritables tendances dans le financement des partis politiques. En effet, un million de dollars de 1978 ne représente pas la même somme qu'un million de dollars de 2005. La conversion s'est effectuée par l'entremise des Indices de prix à la consommation (IPC) du Québec pour chacun des mois de septembre de 1978 à 2005 et selon le mois de référence de septembre 1992. C'est à partir de ces résultats qu'ont été bâtis les graphiques de l'annexe B.

Le signe « • » qui apparaît dans les tableaux signifie que cette information ne figurait alors pas dans les rapports financiers, la loi n'en exigeant pas la divulgation.

**ANNEXE C, Tableau 1.1**

**Revenus déclarés –Parti libéral du Québec, 1978-2005 (en dollars courants)**

Année	Contributions	Adhésions	Admissions et inscriptions	Dons anonymes	Remboursement dépenses électorales	Autres revenus	Total
1978	1 757 740	226 220	165 270	45 848	•	•	2 195 078
1979	2 587 460	411 580	111 510	40 142	•	•	3 150 692
1980	2 387 067	546 057	119 549	53 282	•	•	3 105 955
1981	717 619	283 238	64 440	11 574	•	•	1 076 871
1982	997 880	351 547	310 168	10 441	•	961 841	2 631 877
1983	1 807 369	609 796	461 818	11 371	•	856 485	3 746 839
1984	3 459 241	874 679	535 472	14 397	•	979 973	5 863 762
1985	6 407 233	999 300	422 133	19 899	1 340 794	940 660	10 130 019
1986	6 550 267	619 090	242 793	5 878	435 114	948 805	8 801 947
1987	6 543 846	528 780	208 145	2 263	39 077	1 546 369	8 868 480
1988	7 242 687	568 080	608 457	740	36 562	1 297 149	9 753 675
1989	2 997 152	700 545	151 530	565	1 320 582	1 546 369	6 716 743
1990	5 001 713	379 090	292 051	910	463 640	1 101 179	7 238 583
1991	5 309 080	410 895	555 501	0	31 577	918 453	7 225 506
1992	4 548 336	372 590	203 723	1 878	8 643	1 281 850	6 417 020
1993	5 572 826	494 460	16 741	150	30 682	1 918 304	8 033 163
1994	4 852 679	519 750	21 798	2 460	2 857 323	2 098 760	10 352 770
1995	4 904 149	361 950	6 566	100	655 802	1 442 515	7 371 082
1996	2 224 580	282 530	106 728	0	106 438	1 268 724	3 989 000
1997	2 478 217	298 545	331 076	0	87 225	1 199 136	4 394 199
1998	6 182 189	731 355	1 100 986	100	2 976 750	1 304 788	12 296 168
1999	3 164 429	359 300	118 741	398	532 376	1 463 559	5 638 803
2000	3 708 022	320 205	556 670	1 315	54 115	1 224 688	5 865 015
2001	5 529 347	460 064	163 123	30	78 018	1 244 799	7 475 381
2002	6 338 842	488 060	215 543	1 812	122 144	1 295 943	8 462 344
2003	8 369 876	469 720	173 043	725	3 968 448	1 578 812	14 560 624
2004	8 848 021	309 335	519 023	116	284 345	1 379 783	11 340 623
2005	8 203 464	293 940	220 437	0	65 188	2 852 906	11 635 935
Total 1978-2005	128 691 331	13 270 701	8 003 035	226 394	15 494 843	32 651 850	198 338 154
%	64%	7%	4%	0%	8%	16%	100%

## ANNEXE C, Tableau 1.2

**Revenus déclarés –Parti libéral du Québec, 1978-2005 (en dollars constants de septembre 1992)**

Année	Contributions	Adhésions	Admissions et inscriptions	Dons anonymes	Remboursement dépenses électorales	Autres revenus	Total
1978	4 058 192	522 287	381 568	105 852	•	•	5 067 899
1979	5 435 293	864 577	234 241	84 323	•	•	6 618 435
1980	4 530 002	1 036 267	226 871	101 115	•	•	5 894 255
1981	1 210 529	477 785	108 702	19 524	•	•	1 816 540
1982	1 512 671	532 905	470 179	15 827	•	1 458 040	3 989 623
1983	2 620 816	884 248	669 670	16 489	•	1 241 965	5 433 188
1984	4 868 202	1 230 939	753 572	20 261	•	1 379 119	8 252 092
1985	8 560 063	1 335 065	563 970	26 585	1 791 301	1 256 722	13 533 705
1986	8 393 053	793 259	311 098	7 532	557 525	1 215 732	11 278 198
1987	8 045 317	650 107	255 903	2 782	48 043	1 901 180	10 903 334
1988	8 578 218	672 832	720 655	876	43 304	1 536 340	11 552 225
1989	3 401 072	794 956	171 951	641	1 498 554	1 754 770	7 621 944
1990	5 447 518	412 878	318 082	991	504 964	1 199 328	7 883 761
1991	5 389 765	417 140	563 943	0	32 057	932 411	7 335 316
1992	4 548 336	372 590	203 723	1 878	8 643	1 281 850	6 417 020
1993	5 517 759	489 574	16 576	149	30 379	1 899 348	7 953 784
1994	4 872 129	521 833	21 885	2 470	2 868 775	2 107 172	10 394 264
1995	4 812 887	355 214	6 444	98	643 598	1 415 671	7 233 912
1996	2 153 651	273 522	103 325	0	103 044	1 228 272	3 861 814
1997	2 364 927	284 897	315 941	0	83 238	1 144 318	4 193 321
1998	5 832 913	690 036	1 038 783	94	2 808 572	1 231 071	11 601 469
1999	2 916 981	331 204	109 456	367	490 746	1 349 113	5 197 866
2000	3 335 223	288 012	500 703	1 183	48 674	1 101 560	5 275 355
2001	4 872 828	405 439	143 755	26	68 755	1 097 000	6 587 803
2002	5 461 324	420 495	185 704	1 561	105 235	1 116 539	7 290 859
2003	7 095 276	398 189	146 691	615	3 364 116	1 338 384	12 343 270
2004	7 327 039	256 160	429 803	96	235 466	1 142 597	9 391 161
2005	6 560 152	235 058	176 279	0	52 130	2 281 414	9 305 033

## ANNEXE C, Tableau 2.1

**Revenus déclarés – Parti québécois, 1978-2005 (en dollars courants)**

Année	Contributions	Adhésions	Admissions et inscriptions	Dons anonymes	Remboursement dépenses électorales	Autres revenus	Total
1978	1 892 670	306 729	60 571	6 448	•	•	2 266 418
1979	2 394 548	405 000	96 047	22 406	•	•	2 918 001
1980	3 601 585	621 279	56 571	16 500	•	•	4 295 935
1981	3 384 152	1 408 210	122 157	13 152	•	•	4 927 671
1982	1 981 048	721 720	58 266	5 106	•	770 591	3 536 731
1983	1 638 919	429 743	60 733	3 775	•	777 104	2 910 274
1984	1 709 577	385 843	73 196	2 306	•	731 396	2 902 318
1985	3 940 487	881 340	86 460	11 727	1 276 630	709 386	6 906 030
1986	836 089	271 493	69 047	5 101	321 200	507 417	2 010 347
1987	839 756	308 115	85 433	1 954	22 951	547 227	1 805 436
1988	1 222 226	386 142	122 129	5 597	12 870	491 726	2 240 690
1989	3 257 811	580 209	120 519	20 807	1 288 614	535 384	5 803 344
1990	1 882 824	544 579	137 782	7 750	461 518	586 047	3 620 500
1991	2 360 469	566 052	230 796	9 559	36 534	580 052	3 783 462
1992	4 470 729	662 397	201 653	10 804	3 869	1 006 577	6 356 029
1993	2 568 898	630 474	71 266	3 516	40 650	1 563 809	4 878 613
1994	5 535 008	782 514	127 894	12 657	2 814 358	1 446 408	10 718 839
1995	6 672 040	674 186	156 747	6 221	531 808	1 531 866	9 572 868
1996	3 574 190	498 651	126 144	1 042	125 513	1 332 500	5 658 040
1997	3 816 990	439 530	63 959	815	106 808	1 312 509	5 740 611
1998	6 669 381	583 970	47 323	1 389	3 015 006	1 339 019	11 656 088
1999	3 918 228	326 105	35 162	3 362	409 948	1 376 961	6 069 766
2000	3 899 723	371 783	39 079	1 265	44 878	1 273 041	5 629 769
2001	4 108 321	359 955	42 603	6 482	78 795	1 280 129	5 876 285
2002	4 016 889	337 780	30 133	2 053	132 247	1 278 334	5 797 436
2003	5 862 325	360 847	25 494	3 123	3 796 765	1 429 092	11 477 646
2004	2 988 827	362 080	37 063	2 992	203 263	1 046 098	4 640 323
2005	5 133 869	779 015	33 887	9 272	55 008	965 643	6 976 694
Total 1978- 2005	94 177 579	14 985 741	2 418 114	197 181	14 779 233	24 418 316	150 976 164
%	62%	10%	2%	0%	10%	16%	100%

## ANNEXE C, Tableau 2.2

**Revenus déclarés – Parti québécois, 1978-2005 (en dollars constants de septembre 1992)**

Année	Contributions	Adhésions	Admissions et inscriptions	Dons anonymes	Remboursement dépenses électorales	Autres revenus	Total
1978	4 369 713	708 162	139 844	14 887	•	•	5 232 606
1979	5 030 057	850 755	201 759	47 067	•	•	6 129 637
1980	6 834 826	1 179 018	107 356	31 312	•	•	8 152 513
1981	5 708 620	2 375 465	206 063	22 186	•	•	8 312 334
1982	3 003 041	1 094 045	88 325	7 740	•	1 168 127	5 361 278
1983	2 376 551	623 158	88 067	5 474	•	1 126 857	4 220 108
1984	2 405 893	542 998	103 009	3 245	•	1 029 296	4 084 442
1985	5 264 491	1 177 470	115 511	15 667	1 705 578	947 740	9 226 456
1986	1 071 306	347 872	88 472	6 536	411 563	650 169	2 575 918
1987	1 032 436	378 811	105 035	2 402	28 217	672 787	2 219 689
1988	1 447 601	457 345	144 649	6 629	15 243	582 399	2 653 867
1989	3 696 859	658 403	136 761	23 611	1 462 278	607 537	6 585 448
1990	2 050 641	593 118	150 063	8 441	502 653	638 282	3 943 197
1991	2 396 342	574 655	234 304	9 704	37 089	588 867	3 840 961
1992	4 470 729	662 397	201 653	10 804	3 869	1 006 577	6 356 029
1993	2 543 514	624 244	70 562	3 481	40 248	1 548 356	4 830 405
1994	5 557 192	785 650	128 407	12 708	2 825 638	1 452 205	10 761 800
1995	6 547 879	661 640	153 830	6 105	521 911	1 503 359	9 394 724
1996	3 460 230	482 752	122 122	1 009	121 511	1 290 014	5 477 639
1997	3 642 499	419 437	61 035	778	101 925	1 252 509	5 478 183
1998	6 292 580	550 977	44 649	1 311	2 844 667	1 263 368	10 997 552
1999	3 611 835	300 605	32 412	3 099	377 891	1 269 287	5 595 129
2000	3 507 650	334 404	35 150	1 138	40 366	1 145 051	5 063 760
2001	3 620 526	317 216	37 545	5 712	69 439	1 128 135	5 178 573
2002	3 460 811	291 019	25 962	1 769	113 939	1 101 368	4 994 867
2003	4 969 585	305 896	21 612	2 647	3 218 577	1 211 464	9 729 781
2004	2 475 045	299 838	30 692	2 478	168 322	866 273	3 842 648
2005	4 105 456	622 963	27 099	7 415	43 989	772 206	5 579 128

## ANNEXE C, Tableau 3.1

**Revenus déclarés – Toutes les entités autorisées, Québec, 1978-2005 (en dollars courants)**

Année	Contributions	Adhésions	Admissions et inscriptions	Dons anonymes	Remboursement dépenses électorales	Autres revenus	Total
1978	3 760 957	557 007	276 666	68 738	•	•	4 663 368
1979	5 070 458	848 958	251 780	75 005	•	•	6 246 201
1980	6 085 200	1 186 350	186 365	75 959	•	•	7 533 874
1981	4 402 038	1 705 864	205 258	59 128	•	•	6 372 288
1982	3 052 390	1 112 174	384 002	20 655	•	1 750 619	6 319 840
1983	3 529 929	1 054 784	543 349	18 248	•	1 653 875	6 800 185
1984	5 216 555	1 270 306	628 110	19 417	•	1 722 732	8 857 120
1985	10 703 941	1 894 233	553 565	39 958	2 669 338	1 688 573	17 549 608
1986	7 521 116	896 274	323 234	13 971	773 451	1 468 052	10 996 098
1987	7 522 201	881 084	324 774	5 713	70 870	1 609 361	10 414 003
1988	8 568 505	1 018 697	739 879	7 363	51 808	1 813 987	12 200 239
1989	6 568 782	1 339 130	276 856	23 993	2 631 301	2 169 122	13 009 184
1990	7 000 851	936 860	437 203	10 737	931 501	1 794 420	11 111 572
1991	7 784 398	998 130	791 589	10 505	68 111	1 629 143	11 281 876
1992	9 122 476	1 051 912	412 874	13 109	12 512	2 455 446	13 068 329
1993	8 213 973	1 139 033	133 962	4 070	71 332	3 684 054	13 246 424
1994	11 152 361	1 339 275	172 311	18 888	5 995 545	3 801 495	22 479 875
1995	11 717 723	1 050 328	184 842	8 317	1 207 403	3 251 135	17 419 748
1996	5 962 511	795 305	244 650	2 943	228 951	2 842 420	10 076 780
1997	6 466 700	757 353	412 874	5 103	194 033	3 181 878	11 017 941
1998	13 367 378	1 338 721	175 519	12 512	6 776 188	2 893 879	24 564 197
1999	7 260 828	705 055	168 645	13102	943 880	3 202 192	12 280 600
2000	7 774 842	710 493	603 447	7 917	99 318	2 853 036	12 049 053
2001	9 923 241	840 844	224 944	18 557	197 408	2 896 594	14 101 588
2002	12 220 540	1 016 334	277 149	10 005	340 380	2 928 945	16 793 353
2003	17 534 890	916 409	257 588	37 052	10 446 257	3 861 082	33 053 278
2004	12 485 280	699 491	570 976	16 780	572 351	3 024 527	17 369 405
2005	13 946 656	1 101 974	267 738	17 482	140 994	4 420 617	19 895 461
Total 1978-2005	233 936 720	29 162 378	10 030 149	622 125	34 422 932	62 597 184	370 771 488
%	63%	8%	3%	0%	9%	17%	100%

## ANNEXE C, Tableau 3.2

**Revenus déclarés – Toutes les entités autorisées, Québec, 1978-2005 (en dollars constants de septembre 1992)**

Année	Contributions	Adhésions	Admissions et inscriptions	Dons anonymes	Remboursement dépenses électorales	Autres revenus	Total
1978	8 683 131	1 285 993	638 754	158 699	•	•	10 766 578
1979	10 651 151	1 783 346	528 896	157 558	•	•	13 120 951
1980	11 548 050	2 251 369	353 670	144 149	•	•	14 297 238
1981	7 425 660	2 877 569	346 243	99 741	•	•	10 749 213
1982	4 627 072	1 685 928	582 103	31 311	•	2 653 737	9 580 151
1983	5 118 652	1 529 513	787 895	26 461	•	2 398 238	9 860 760
1984	7 341 275	1 787 706	883 941	27 326	•	2 424 407	12 464 655
1985	14 300 465	2 530 695	739 563	53 384	3 566 236	2 255 934	23 446 276
1986	9 637 031	1 148 423	414 169	17 901	991 046	1 881 059	14 089 629
1987	9 248 154	1 083 247	399 293	7 024	87 131	1 978 625	12 803 474
1988	10 148 513	1 206 542	876 311	8 721	61 361	2 148 481	14 449 928
1989	7 454 043	1 519 602	314 167	27 226	2 985 916	2 461 450	14 762 404
1990	7 624 840	1 020 363	476 171	11 694	1 014 526	1 954 357	12 101 951
1991	7 902 702	1 013 299	803 619	10 665	69 146	1 653 902	11 453 333
1992	9 122 476	1 051 912	412 874	13 109	12 512	2 455 446	13 068 329
1993	8 132 807	1 127 778	132 638	4 030	70 627	3 647 650	13 115 530
1994	11 197 060	1 344 643	173 002	18 964	6 019 575	3 816 731	22 569 975
1995	11 499 665	1 030 782	181 402	8 162	1 184 934	3 190 634	17 095 580
1996	5 772 402	769 947	236 850	2 849	221 651	2 751 792	9 755 491
1997	6 171 079	722 731	394 000	4 870	185 163	3 036 421	10 514 264
1998	12 612 159	1 263 087	165 603	11 805	6 393 353	2 730 383	23 176 389
1999	6 693 054	649 922	155 457	12 077	870 072	2 951 791	11 332 372
2000	6 993 170	639 061	542 777	7 121	89 333	2 566 196	10 837 658
2001	8 745 020	741 008	198 236	16 354	173 969	2 552 671	12 427 257
2002	10 528 789	875 638	238 782	8 620	293 259	2 523 476	14 468 564
2003	14 864 602	776 854	218 361	31 410	8 855 456	3 273 100	28 019 784
2004	10 339 050	579 248	472 825	13 896	473 963	2 504 608	14 383 590
2005	11 152 873	881 227	214 105	13 980	112 750	3 535 082	15 910 018

## ANNEXE C, Tableau 4.1

## Nombre de reçus émis suite à une contribution, Québec, 1978-2005

Année	Parti libéral du Québec	Parti québécois	Action démocratique du Québec	Toutes les entités autorisées
1978	n-d	n-d	•	n-d
1979	n-d	n-d	•	n-d
1980	103 337	154 170	•	259 072
1981	11 049	168 910	•	185 803
1982	29 815	80 464	•	111 235
1983	50 009	49 143	•	100 181
1984	54 120	44 963	•	99 680
1985	61 791	61 895	•	128 391
1986	45 286	23 620	•	71 354
1987	66 524	22 118	•	96 864
1988	53 349	34 355	•	89 339
1989	11 824	66 582	•	83 229
1990	31 783	50 483	•	84 751
1991	25 637	49 348	•	77 156
1992	23 016	91 020	•	115 719
1993	28 442	47 840	•	77 373
1994	22 451	82 739	1 924	108 896
1995	27 057	86 471	325	114 543
1996	20 219	42 941	622	64 513
1997	16 925	38 337	721	56 703
1998	25 133	62 288	1 667	90 337
1999	19 197	30 989	1 110	51 909
2000	18 774	33 289	1 601	54 346
2001	23 644	31 821	1 496	58 082
2002	26 212	31 318	5 396	64 469
2003	26 276	39 685	8 069	75 982
2004	20 920	27 577	2 056	51 877
2005	22 846	35 112	1 929	61 164
Total 1978-2005	865 636	1 487 478	26 916	2 432 968

## ANNEXE C, Tableau 5.1

**Valeur moyenne des contributions en argent, Québec, 1978-2005 (en dollars courants)**

Année	Parti libéral du Québec	Parti québécois	Action démocratique du Québec	Toutes les entités autorisées
1978	n-d	n-d	•	n-d
1979	n-d	n-d	•	n-d
1980	23	23	•	23
1981	65	20	•	24
1982	33	25	•	27
1983	36	33	•	35
1984	64	80	•	52
1985	104	64	•	83
1986	145	35	•	105
1987	98	38	•	78
1988	136	36	•	96
1989	253	49	•	80
1990	157	37	•	83
1991	207	48	•	101
1992	198	49	•	79
1993	196	54	•	106
1994	216	67	142	102
1995	181	77	104	102
1996	110	83	152	92
1997	146	100	135	114
1998	246	107	211	148
1999	165	126	101	140
2000	198	117	67	143
2001	234	129	116	171
2002	242	128	330	190
2003	375	149	376	244
2004	423	108	231	241
2005	359	146	229	228
Moyenne 1980-2005	177	74	183	111

## ANNEXE C, Tableau 5.2

## Valeur moyenne des contributions en argent, Québec, 1978-2005 (en dollars constants de septembre 1992)

Année	Parti libéral du Québec	Parti québécois	Action démocratique du Québec	Toutes les entités autorisées
1978	n-d	n-d	•	n-d
1979	n-d	n-d	•	n-d
1980	44	44	•	44
1981	110	34	•	40
1982	50	38	•	41
1983	52	48	•	51
1984	90	113	•	73
1985	139	86	•	111
1986	186	45	•	135
1987	120	47	•	96
1988	161	43	•	114
1989	287	56	•	91
1990	171	40	•	90
1991	210	49	•	103
1992	198	49	•	79
1993	194	53	•	105
1994	217	67	143	102
1995	178	76	102	100
1996	106	80	147	89
1997	139	95	129	109
1998	232	101	199	140
1999	152	116	93	129
2000	178	105	60	129
2001	206	114	102	151
2002	208	110	284	164
2003	318	126	319	207
2004	350	89	191	200
2005	287	117	183	182

## ANNEXE C, Tableau 6

**Contributions modestes en % du total des contributions, Québec, 1978-2005**

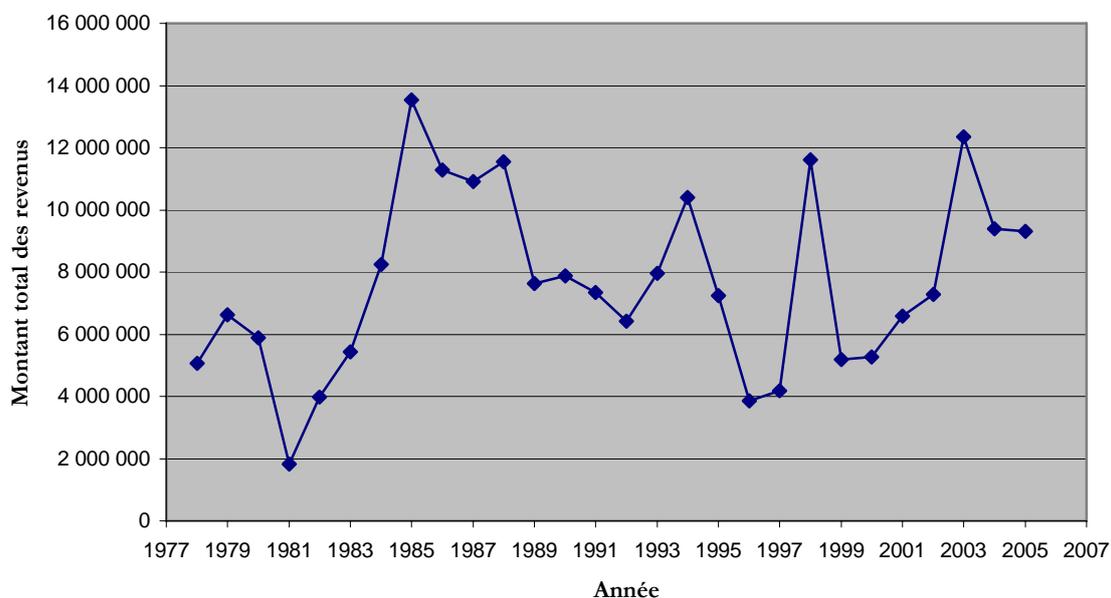
Année	Toutes les entités autorisées		Parti libéral du Québec		Parti québécois	
	Reçus émis (%)	Sommes versées (%)	Reçus émis (%)	Sommes versées (%)	Reçus émis (%)	Sommes versées (%)
\$100 dollars ou moins						
1978	98	78	98	82	97	75
1979	98	75	98	78	97	73
1980	97	73	98	74	97	73
1981	97	72	94	69	97	75
1982	97	72	96	73	96	72
1983	94	64	95	69	94	60
1984	90	48	89	45	93	55
1985	86	29	82	23	90	40
1986	82	29	75	19	95	58
1987	79	29	72	17	94	60
1988	77	23	66	15	95	66
1989	88	33	60	8	94	55
1990	79	28	53	14	95	64
1991	81	25	58	12	93	53
\$200 dollars ou moins						
1992	93	46	77	26	97	66
1993	86	37	67	24	97	65
1994	90	37	77	26	94	49
1995	89	39	74	23	93	51
1996	89	48	81	47	93	48
1997	89	45	83	43	91	47
1998	85	34	74	24	90	44
1999	86	42	82	38	88	45
2000	86	40	79	32	89	46
2001	82	32	77	25	86	41
2002	80	28	74	22	86	40
2003	69	22	51	14	82	37
2004	75	21	57	11	88	47
2005	74	20	62	12	82	31

Ce tableau se lit comme suit : en 1978, 98% de l'ensemble des reçus émis l'étaient pour des contributions de 100 \$ ou moins, qui représentaient 78% du total des sommes versées aux partis politiques.

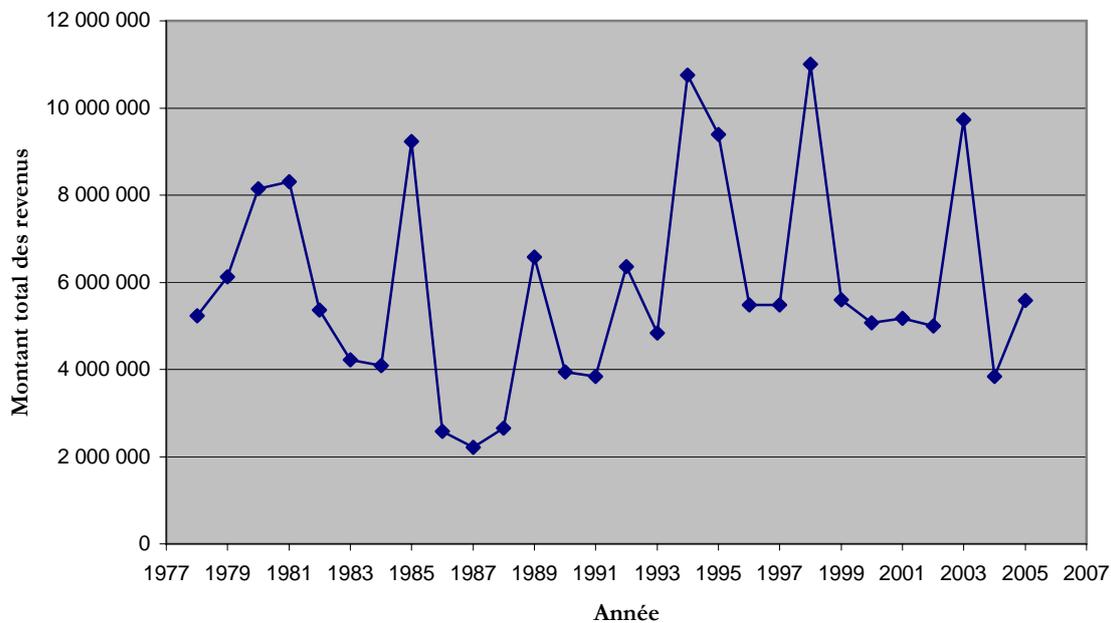
ANNEXE C, Graphiques 1.1 et 1.2

Total des revenus des deux principaux partis, Québec, 1978-2005

Total des revenus - Parti libéral du Québec (en dollars constants de septembre 1992)



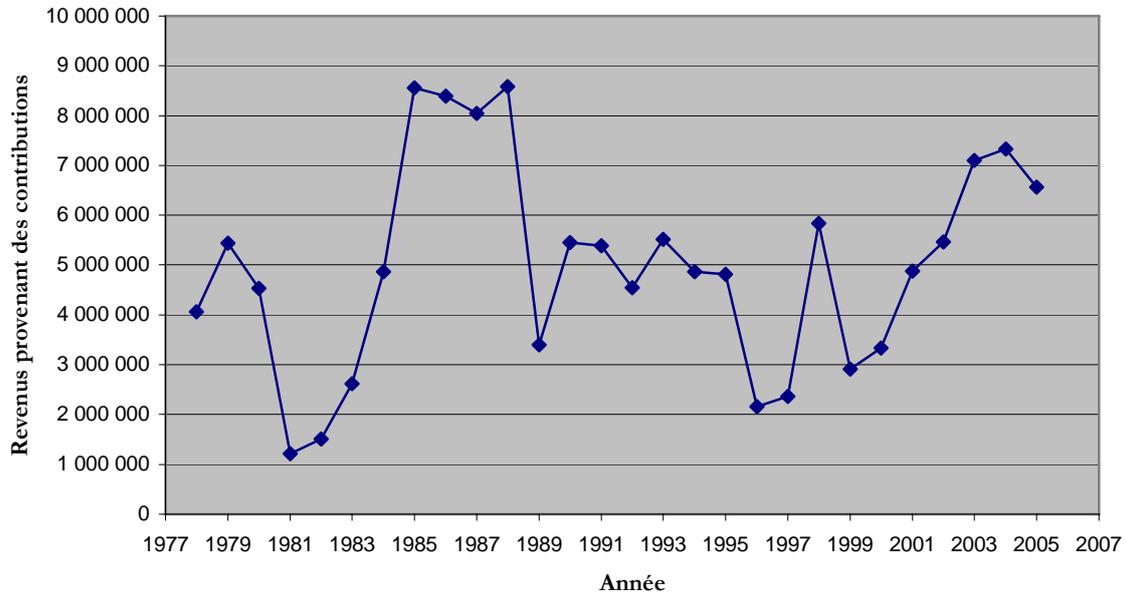
Total des revenus - Parti québécois (en dollars constants de septembre 1992)



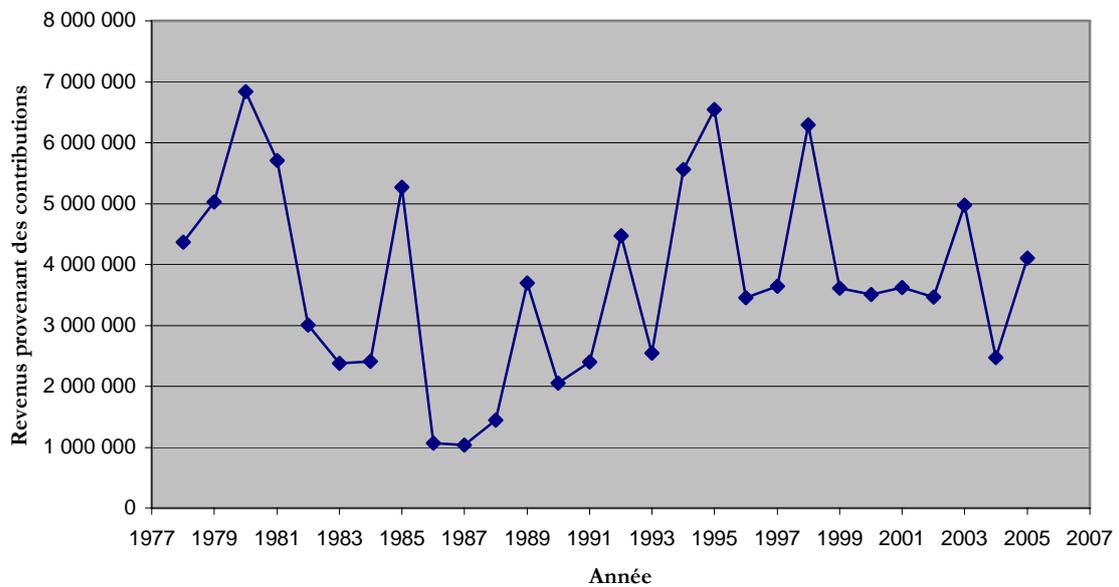
ANNEXE C, Graphiques 2.1 et 2.2

**Revenus provenant des contributions des deux principaux partis, Québec, 1978-2005**

Revenus provenant des contributions - Parti libéral du Québec (en dollars constants de septembre 1992)



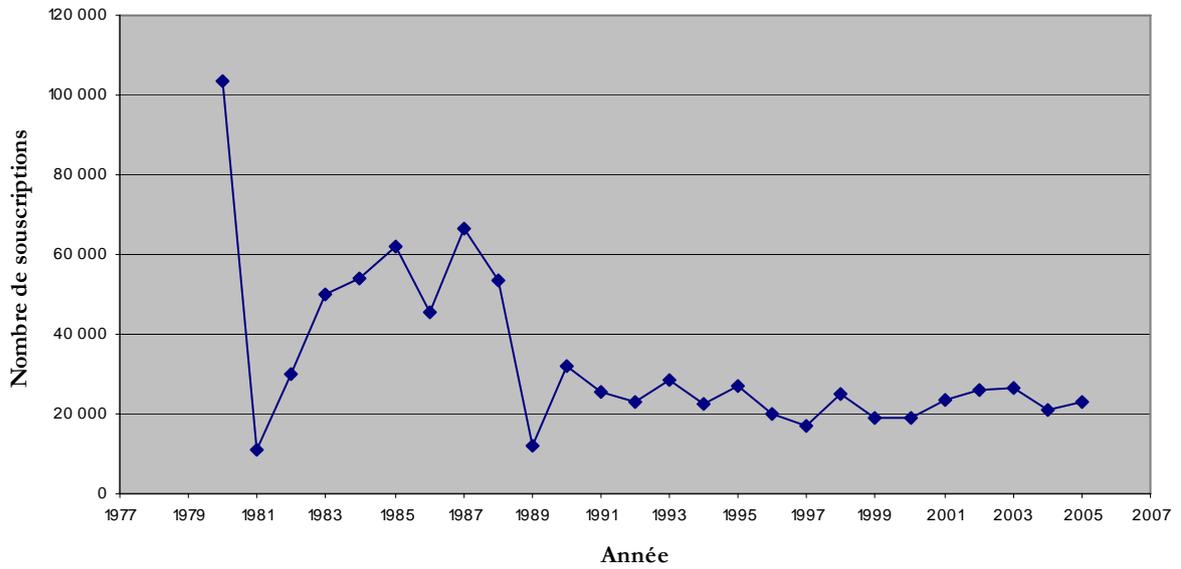
Revenus provenant des contributions - Parti québécois (en dollars constants de septembre 1992)



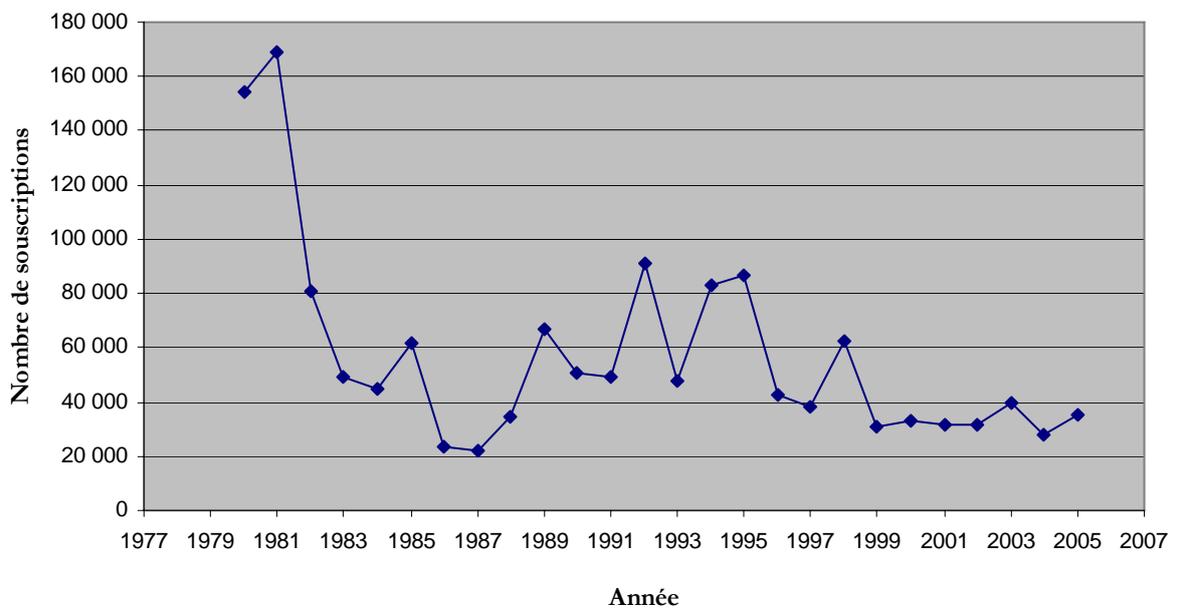
ANNEXE C, Graphiques 3.1 et 3.2

Nombre de souscriptions aux deux principaux partis politiques, Québec, 1980-2005

Nombre de souscriptions - Parti libéral du Québec



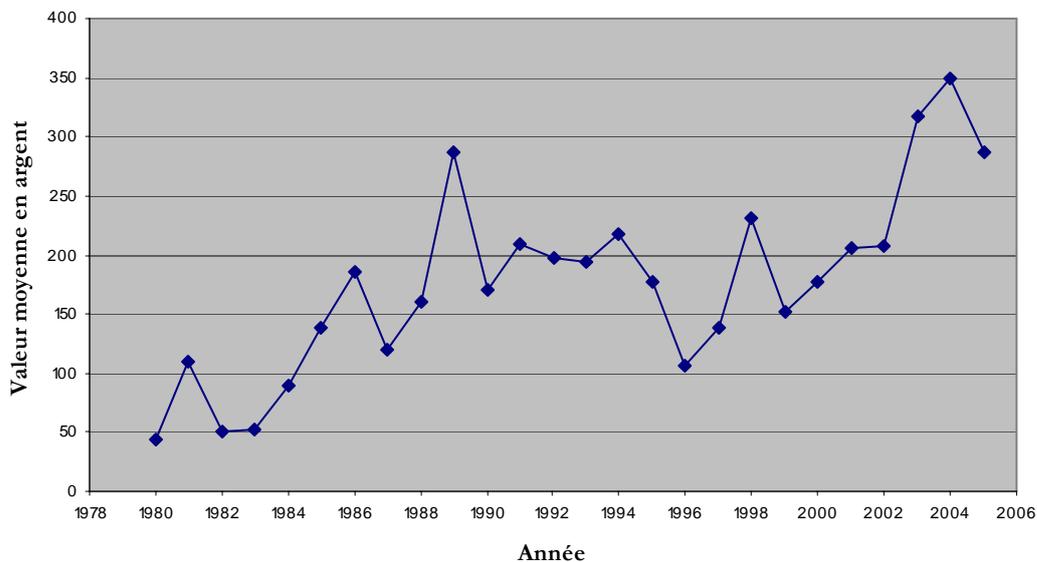
Nombre de souscriptions - Parti québécois



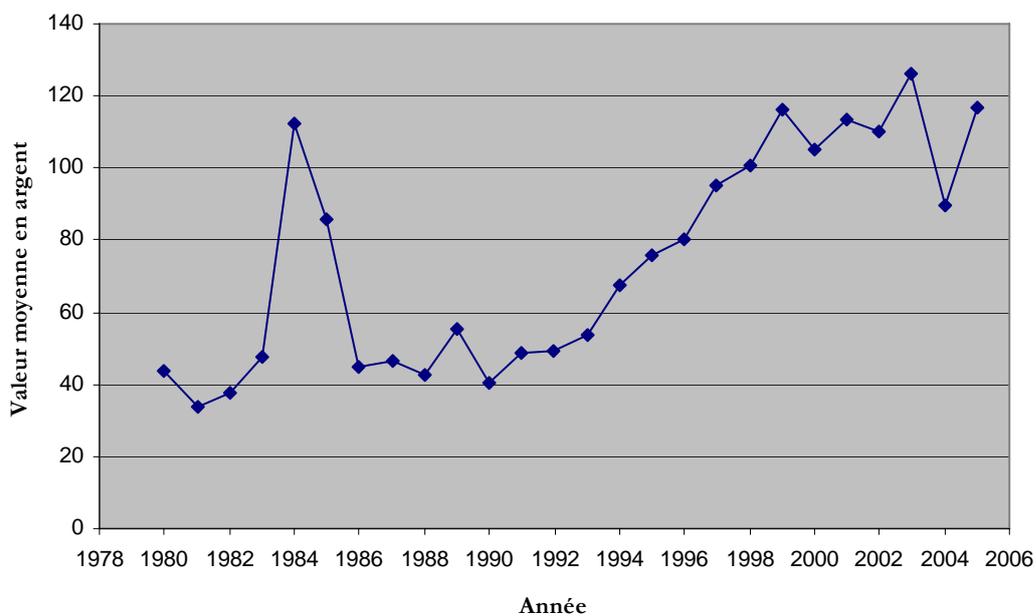
ANNEXE C, Graphiques 4.1 et 4.2

Valeur moyenne des contributions en argent des deux principaux partis,  
Québec, 1978-2005

Valeur moyenne des contributions en argent - Parti libéral du Québec (en  
dollars de septembre 1992)



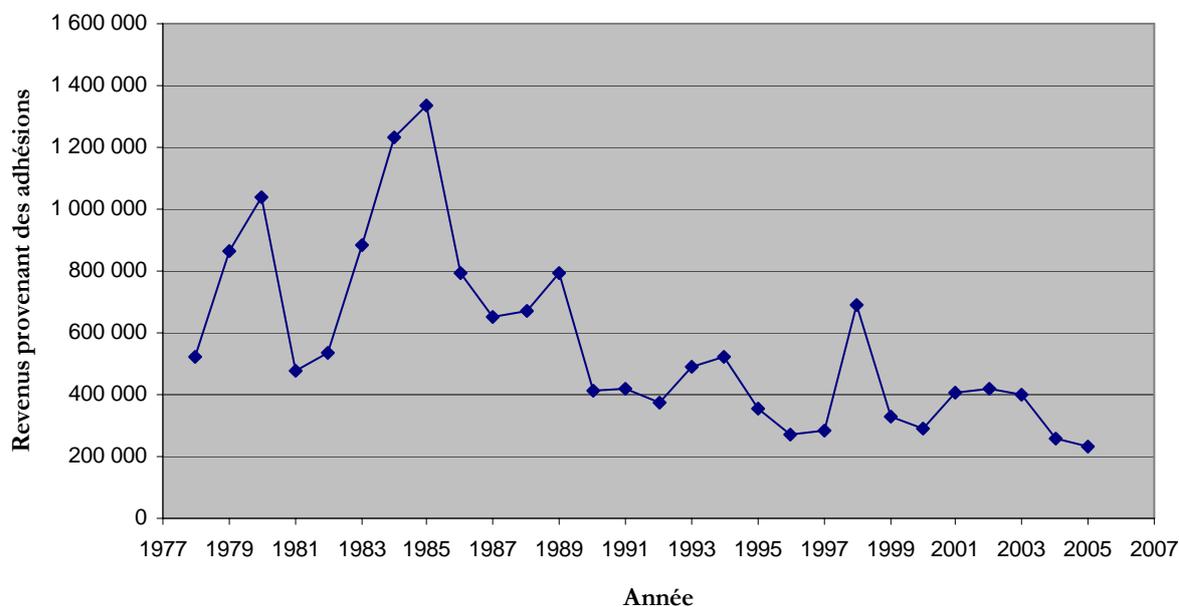
Valeur moyenne des contributions en argent - Parti québécois (en dollars  
constants de septembre 1992)



ANNEXE C, Graphiques 5.1 et 5.2

### Revenus provenant des adhésions des deux principaux partis, Québec, 1978-2005

Revenus provenant des adhésions - Parti libéral du Québec (en dollars constants de septembre 1992)



Revenus provenant des adhésions - Parti québécois (en dollars constants de septembre 1992)

