

PORTRAIT DES *CLEAN ELECTIONS*
AUX ÉTATS-UNIS ET RÉFLEXION
SUR LEUR APPLICATION AU
QUÉBEC

Essai présenté dans le cadre du stage offert par la
Fondation Jean-Charles-Bonenfant

Pierre Lessard-Blais

10 juin 2010

Table des matières

Sommaire	3
Remerciements.....	4
Introduction.....	5
Présentation générale du mode <i>Clean Elections</i>	6
Philosophie.....	8
Fonctionnement général.....	9
L'avènement du mode <i>Clean Elections</i>	11
Portrait des différents types d'élections équitables.....	12
Le Maine	13
L'Arizona	14
Portland.....	15
La proposition californienne.....	15
Autres expériences.....	16
Facteurs d'analyse du système aux États-Unis	17
Hausse du nombre de candidats et diversification.....	17
Compétitivité électorale.....	19
Financement du mode <i>Clean Elections</i>	20
Dépenses électorales.....	21
Temps investi par les candidats à leur financement.....	22
Retour sur les cinq facteurs d'analyse	23
Critiques générales.....	23
Participation électorale.....	24
Inclusion des femmes.....	24
Compatibilité constitutionnelle.....	25
La compétence des candidats.....	27
Une plus grande dépendance envers l'État.....	28
Pistes pour application au contexte québécois.....	29
Défis de l'implantation du mode <i>Clean Elections</i> au Québec	30
Les liens entre l'électorat et le parti politique.....	30
De nouveaux frais pour l'État.....	31
Conformité avec le système parlementaire.....	32
La possibilité d'un gouvernement minoritaire.....	32
Facteurs d'analyse dans un contexte québécois.....	32
Le temps investi pour le financement.....	33
Collusion entre groupes d'intérêt et partis politiques.....	34
Multipartisme.....	35
Besoins financiers des partis politiques.....	37

Impacts sur les élections québécoises	37
Calendrier électoral	38
L'avenir du financement privé	38
Engagement citoyen	39
 Zones d'ombre	 41
 Conclusion	 42
 Bibliographie	 44

Sommaire

Le mode *Clean Elections* est un système de financement public des candidats électoraux alternatif au financement privé. Il est octroyé lorsqu'un nombre minimal de citoyens appuie officiellement le candidat. Premièrement, cet essai brosse le portrait des différents modes *Clean Elections* aux États-Unis, leurs réussites, leurs lacunes et leurs défis. Deuxièmement, nous établissons des pistes de réflexion sur son potentiel d'implantation au Québec. Quels seraient les principaux défis de l'implantation du mode *Clean Elections* au Québec, à quel point les enjeux états-uniens s'appliquent au Québec et quelles seraient les questions auxquelles nous aurions à répondre si les Québécois décidaient d'utiliser un tel système de financement de candidats électoraux?

L'application du mode *Clean Elections* au Québec aurait plusieurs impacts sur le système politique québécois. Cet essai aborde particulièrement les sujets du financement des partis politiques, du multipartisme, de l'engagement citoyen, du système électoral et des finances publiques.

Remerciements

Il n'est pas simple de trouver des informations pertinentes sur le mode de financement des partis politiques *Clean Elections*. Cette nouvelle réglementation a pris naissance sur la scène politique états-unienne depuis seulement une quinzaine d'années et rares sont les États l'ayant testé à plus d'une reprise. De plus, il n'existe, à ma connaissance, aucun écrit francophone sur le sujet.

Dans cette optique, la collaboration de plusieurs personnes a été extrêmement précieuse pour recueillir l'information nécessaire à la rédaction de cet essai. Ainsi, il me tient à cœur de remercier MM. Marc Audet et Pierre Skilling, de la Direction de la bibliothèque de l'Assemblée nationale, le professeur Louis Massicotte de l'Université Laval et Mme Nadine Brisson, du Directeur général des élections du Québec. De plus, les conseils de Mme Claire Dumais-Faber, de mes collègues boursières stagiaires et des membres du Comité de lecture, MM. Christian Blais et Yannick Vachon et Mme Magali Paquin, me furent d'une grande utilité.

Jamais ce sujet d'essai ne me serait venu à l'esprit sans la présentation de M. Henry Aubin lors du jury citoyen sur le financement des partis politiques de janvier 2010 organisé conjointement par l'Institut du nouveau monde et le Directeur général des élections du Québec. Je tiens donc à remercier tous ceux qui ont contribué au succès de cet événement : jury citoyen, témoins invités, organisateurs et participants.

Introduction

Le public des États-Unis comme celui du Québec est de plus en plus sensibilisé à l'importance du financement des candidats et des partis politiques. Chez nos voisins du sud, la hausse constante des sommes investies dans les campagnes électorales en inquiète plusieurs. Chez nous, l'inquiétude provient plutôt des allégations sur les relations de pouvoir entre certains députés et des leurs donateurs. Peu importe la raison, tous recherchent une manière de renforcer la démocratie et assurer sa pérennité.

Le mode *Clean Elections* est un mode de financement public qui permet à tout candidat d'obtenir un montant d'argent compétitif pour sa campagne électorale s'il obtient un seuil minimal d'appui populaire. Dans les États où des lois permettant le mode *Clean Elections* ont été adoptées, ce système est demeuré optionnel et tout candidat préférant financer sa campagne de façon traditionnelle, c'est-à-dire avec des dons privés, peut continuer cette pratique. Une course électorale peut donc être composée à la fois de candidats financés publiquement et privément.

Cet essai se développe en deux étapes. Premièrement, il définit le système de financement des candidats politiques connu sous le nom de *Clean Elections* aux États-Unis et expose ses réussites, ses échecs et ses défis. En second lieu, nous utilisons les connaissances acquises de nos voisins du sud pour développer des pistes de réflexion sur la possible utilisation du mode *Clean Elections* au niveau québécois. Cette section inclut de nombreux questionnements mais peu de réponses. Considérant l'absence d'écrits francophones sur ce sujet, il nous est d'avis que l'élaboration de pistes de réflexion est une meilleure contribution qu'une proposition détaillée d'un mode *Clean Elections* québécois. Puisque des choix politiques importants doivent être faits si les dirigeants du Québec souhaitent utiliser un tel système, s'étaler dans un dédale de détails nous apparaît vain.

Les termes pour définir le financement public de candidats sont nombreux aux États-Unis. Les termes *Clean elections*, *Fair elections*, *Voter-owned elections* et *Clean money elections* désignent tous le nouveau système de financement public adopté pendant les vingt dernières années dont nous vous entretiendrons dans cet essai. Le terme *public funding*, ou financement public, désigne à la fois un candidat aux élections présidentielles acceptant le financement public, comme le permet la loi fédérale depuis 1976, et un candidat acceptant le financement public du mode *Clean elections*. Nous utiliserons donc le terme *Clean elections* lorsque nous traiterons du nouveau système de financement public des candidats.

Présentation générale du mode *Clean Elections*

Traditionnellement, les États-Unis sont aux prises avec un financement fortement lié aux intérêts privés. Déjà en 1907, le président Theodore Roosevelt proposait un système de financement public des élections¹. Bien qu'optionnelle, une telle mesure a donc été adoptée en 1976 pour les élections présidentielles (primaires et générales). Généralement financée par une contribution volontaire de trois dollars sur la déclaration de revenus annuelle des citoyens, cette mesure consiste à ce que l'État fournisse une somme considérable à un candidat pour l'élection présidentielle tout en lui interdisant d'accepter des sommes du privé. Il est donc limité dans ses dépenses.

Selon le politologue Olivier Ihl, « la victoire du candidat qui a dépensé le moins d'argent est tout sauf la norme aux États-Unis. L'arbitre le plus sûr des batailles électorales, qu'il s'agisse de primaires ou d'élections générales, reste bel et bien le volume d'argent dépensé. »² Aux États-Unis, depuis 1989, 100 organisations (compagnies, syndicats ou groupes politiques) ont donné individuellement plus de 4,5 M\$ aux Démocrates et/ou aux Républicains. Les 25 organisations les plus généreuses ont donné entre 20 et 45 M\$, pour un total de plus de 643 M\$ à elles

¹Federal Election Commission, « Public funding of Presidential Elections », [En ligne], <http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund.shtml> (page consultée le 30 avril 2010).

² Olivier Ihl, « Deep pockets. Sur le recrutement ploutocratique du personnel politique aux États-Unis », dans Michel Offerlé (dir.), *La profession politique XIX-XXe siècles*, Paris, Belin, 1999, p. 339.

seules.³ Les immenses sommes d'argent investies par les personnes morales semblent permettre la hausse constante des dépenses électorales présidentielles. Lors de la campagne présidentielle de 2008, les dépenses totales pour la publicité se sont élevées à 2.6 MM\$, un record historique.⁴ Lors de la dernière campagne présidentielle aux États-Unis, Barack Obama a récolté 745 M\$ pour sa campagne, dont il a dépensé la quasi-totalité, soit 730 M\$.⁵ John McCain, malgré un financement très modeste durant la première année de sa campagne pour la présidence, a tout de même réussi à amasser un total de 368 M\$.⁶ La comparaison avec Obama est toutefois troublante : ce dernier, seulement pendant le mois de septembre 2008, a obtenu 150 M\$ en levée de fonds.

Bien qu'une grande part du financement d'Obama provienne de petits dons citoyens, l'aspect historique du financement de la dernière présidentielle mène tout de même à se questionner sur les réformes possibles du système de financement. L'escalade du financement et des dépenses dans la course à la présidence ne semble pas ralentir. En effet, le 21 janvier 2010, la Cour suprême des États-Unis est revenue sur une disposition datant d'un siècle qui empêchait les compagnies de financer directement les campagnes électorales.⁷ Plusieurs craignent que cette décision mène à une hausse encore plus importante des dépenses corporatives dans les campagnes présidentielles.

Tous ces aspects portent à croire que le mode *Clean Elections* attirera de plus en plus l'attention de ceux qui s'inquiètent de la hausse des dépenses des candidats aux élections états-uniennes.

³Center for Responsive Politics, *Top All-Time Donors, 1989-2010*, [En ligne], <http://www.opensecrets.org/orgs/list.php> (Page consultée le 27 janvier 2010).

⁴James Oliphant, « Supreme Court's campaign finance ruling could bring flood of ads », *Los Angeles Times*, 21 janvier 2010, [En ligne], <http://articles.latimes.com/2010/jan/21/nation/la-na-campaign-finance-analysis22-2010jan22>, (page consultée le 3 février 2010).

⁵Center for Responsive Politics, *Barack Obama Summary*, [En ligne], <http://www.opensecrets.org/pres08/summary.php?cycle=2008&cid=N00009638>, (page consultée le 27 janvier 2010).

⁶Center for Responsive Politics, *John McCain Summary*, [En ligne], <http://www.opensecrets.org/pres08/summary.php?id=N00006424&cycle2=2008&goButt2.x=9&goButt2.y=10>, (page consultée le 27 janvier 2010).

⁷Oliphant, *op.cit.*

Philosophie

Malgré l'existence de certaines embûches, le mode *Clean Elections* semble avoir le vent dans les voiles aux États-Unis. Selon le professeur Guy Lachapelle, il est du devoir du cadre législatif d'« assurer une concurrence équitable entre les divers partis et options politiques » et que tous les électeurs puissent « évaluer de manière neutre et objective les mérites des candidats et les idées défendues »⁸, ce que semble permettre le mode *Clean Elections*. Les partisans de ce mode de financement affirment qu'il permet d'améliorer « la transparence, l'honnêteté et la responsabilité du gouvernement »⁹. En fait, le mode *Clean Elections* est similaire à la conception québécoise du référendum : une fois qu'une option politique est considérée comme valable, elle a accès aux mêmes ressources que les autres options.

Selon le politologue Karl-Heinz Nassmacher, le financement public d'élections, bien qu'il soit problématique si exclusif, a deux grands objectifs : la promotion de l'égalité d'accès aux ressources et la stimulation de la participation citoyenne en politique.¹⁰ En fait, le mode *Clean Elections* semble bien positionné pour représenter les valeurs démocratiques des États-Unis selon Richard Briffault de l'Université de Pennsylvanie: « (...) public funding is superior to purely private funded election campaigns (...) in promoting fundamental values of a democratic electoral system : competitive elections, political equality, and government decision making in the public interest.»¹¹

⁸ Guy Lachapelle, « Démocratie et financement des partis politiques : souhaitons-nous un retour en arrière? », *Le Devoir – Section Idées*, 27 janvier 2010.

⁹ Common Cause, « Breaking Free with Fair Elections : A new Declaration of Independance for Congress ». [En ligne], <http://www.commoncause.org/atf/cf/%7BFB3C17E2-CDD1-4DF6-92BE-BD4429893665%7D/BREAKING%20FREE%20FOR%20FAIR%20ELECTIONS.PDF> (page consultée le 26 janvier 2010). Traduction libre.

¹⁰ Karl-Heinz Nassmacher, « Political Parties, Funding and Democracy » dans Austin, Reginald et Maja Tjernström, *Funding of Political Parties and Elections Campaigns*, Stockholm, 2003, p. 8.

¹¹ Richard Briffault, « Public funding and democratic elections », dans *University of Pennsylvania Law Review*, décembre 1999, Volume 148, Issue 2, p. 563.

Fonctionnement général

Le mode *Clean Elections* est un système optionnel de financement des candidats. En début de campagne, les candidats doivent choisir s'ils préfèrent le mode *Clean Elections* ou bien celui du financement traditionnel par le privé. Ainsi, deux candidats peuvent s'affronter tout en profitant d'un mode de financement différent.

Le processus pour l'utilisation de fonds publics dans le cadre de *Clean Elections* se déroule en 3 phases : la qualification, les dépenses pour les primaires et les dépenses pour les élections générales.¹² Le candidat souhaitant obtenir un financement public doit obtenir un seuil minimal de signatures de citoyens ayant le droit de vote, généralement accompagné d'un montant symbolique (généralement cinq dollars). Ce seuil minimal diffère selon l'État et le pallier gouvernemental (sénat, chambre des représentants, etc.) Si le candidat obtient le nombre nécessaire d'appuis, il reçoit un montant pour ses élections primaires et générales. Ce montant est une moyenne des dépenses des candidats élus lors des dernières élections.

Cet argent s'accompagne de certaines limites. Le candidat profitant de l'argent public doit refuser toute contribution privée. De plus, le candidat voit les finances de sa campagne être limitées, bien que les montants peuvent être augmentés selon les dépenses d'un adversaire financé par le privé. Le seul financement provenant du privé qui est accepté pour un candidat profitant du mode *Clean Elections* est celui provenant des petites sommes recueillies avec la signature des appuis citoyens.

Pour un candidat finançant sa campagne de façon traditionnelle, c'est-à-dire avec des donations privées, la participation d'un adversaire au mode *Clean Elections* a peu d'impact. Cela va de pair avec les recommandations de Nassmacher: « providing (public) funds should neither discourage individual supporters from voluntary giving nor parties from seeking private money. »¹³ À l'exception des stratégies politiques, le seul changement pour la campagne financée privément est l'obligation de diffuser à l'autorité

¹² Neil Malhotra, «The Impact of Public Financing on Electoral Competition : Evidence from Arizona and Maine », dans *State Politics and Policy Quarterly*, Stanford University, Fall 2008, p.266.

¹³ Nassmacher, *Op.Cit.* p.8

électorale toutes ses dépenses dans un court délai, habituellement 24 ou 48 heures. Cela permet à l'autorité électorale d'évaluer si le candidat financé publiquement doit obtenir un ajustement à la somme allouée pour sa campagne. Ainsi, dans certains États, le montant d'argent public de base offert aux candidats peut être multiplié jusqu'à cinq fois pour égaler les montants utilisés par les candidats financés traditionnellement. De cette manière, un candidat bénéficiant du mode *Clean Elections* n'est pas défavorisé si un adversaire se lance dans d'importantes dépenses.

Le concept de limitation de l'argent investi dans une campagne électorale n'est donc applicable que s'il y a financement public, pour les élections présidentielles comme pour celles en mode *Clean Elections*. Le financement public n'a aucun impact sur la possibilité des tiers de dépenser afin d'influencer le public pendant une campagne électorale. Bien qu'il soit toujours illégal pour un tiers de coordonner ses investissements avec un candidat, la Cour suprême états-unienne a annulé la restriction centenaire imposant un montant maximal aux tiers souhaitant faire passer leur message politique pendant les campagnes. Le 21 janvier 2010, dans une décision à cinq contre quatre, l'instance judiciaire permet aux compagnies, étrangères ou locales, comme aux syndicats et à tout autre groupe privé, d'investir de façon illimitée pour appuyer ou dénigrer un candidat. Le principal argument de cette décision est la protection de la liberté d'expression. Avant cette décision, ces groupes ne pouvaient que s'exprimer à travers les *Political Action Committees*, ces derniers étant fermement régulés. Plusieurs analystes croient que plusieurs millions de dollars supplémentaires influenceront les prochaines campagnes électorales, favorisant du coup les candidats républicains. Au lendemain de cette décision, le président Obama dénonçait le jugement et exprimait sa volonté d'y opposer une «forte réponse».¹⁴

Dans le contexte juridique états-unien, seule l'utilisation de fonds publics peut mener à la limitation des argents investis dans les campagnes électorales, ce qui offre un argument supplémentaire à l'implantation et l'utilisation du mode *Clean Elections*.

¹⁴ Oliphant, *Op.Cit.*

L'avènement du mode *Clean Elections*

L'avènement du mode *Clean Elections* est lié à plusieurs inquiétudes sur la démocratie états-unienne. Les partisans de ce mode de financement public tiennent un discours qui mise sur une amélioration de cette dernière. Le présent chapitre vise donc à cibler les principaux arguments, scientifiquement prouvés ou non, de ses partisans.

Grâce aux limites financières imposées aux candidats utilisant le mode *Clean Elections*, on réduit la croissance des montants investis dans les campagnes électorales. De plus, le financement ne provenant pas d'individus, les obligations morales des élus envers leurs contributeurs disparaissent. Le politologue David P. Baron en vient même à croire que l'utilisation constante du mode *Clean Elections* permettrait aux députés de se rapprocher de l'électeur moyen.¹⁵ En fait, ce système permettrait de combattre le cynisme de la population envers la classe politique puisque l'apparence ou l'existence réelle de liens influents entre politiciens et donateurs serait abolie. Selon Khayyam Zev Paltiel de la Commission royale d'enquête sur les groupements de société, cette pratique semble bien établie: «Parties trying to fund themselves often rely on financial sources that presuppose inequality and illegality. The search for funds may induce politicians to listen more to those who give to their campaign than to those who vote for them, or for their party.»¹⁶

De plus, les militants en faveur du mode *Clean Elections* croient fermement que le système de financement traditionnel des candidats défavorise les citoyens qui ne sont pas près des milieux d'affaires. Selon cette hypothèse, les femmes et les immigrants en particulier, ayant généralement moins de contacts privilégiés avec de riches investisseurs, auraient une plus grande difficulté à récolter les fonds nécessaires

¹⁵ David P. Baron, dans Malhotra, Neil, «The Impact of Public Financing on Electoral Competition : Evidence from Arizona and Maine », dans *State Politics and Policy Quarterly*, Stanford University, Fall 2008, p.278.

¹⁶ Royal Commission on Corporate Concentration, *Party Candidate and Election Finance : a background report*, Ottawa, , 1981, p.138.

à une campagne électorale.¹⁷ Les travaux scientifiques sur ce sujet ont toutefois des résultats mitigés à ce sujet, comme nous le verrons plus loin.

En terminant, plusieurs commentateurs avancent que les politiciens passent beaucoup trop de temps à chercher du financement pour leur prochaine campagne et que le mode *Clean Elections* peut faire partie de la solution. Ernest F. Hollings, sénateur de Caroline du Sud pendant près de quarante ans, affirme que les sénateurs passent un tiers de leur temps à récolter des fonds.¹⁸ Selon une étude de 2003 sur le comportement des candidats pendant les campagnes électorales, les sénateurs et les représentants financés privément passent entre 24 et 34% de leur temps à rechercher le financement, comparativement à 8% pour ceux élus avec de l'argent public.¹⁹ Si ces affirmations s'avèrent justes et généralisées à la classe politique états-unienne, beaucoup plus de temps pourrait être consacré au service des citoyens grâce au mode *Clean Elections*.

Portrait des différents types d'élections équitables

Depuis 1995, plusieurs villes et États ont adopté des lois permettant le mode *Clean Elections* dans les campagnes électorales. La liste non exhaustive comprend l'Arizona, le Connecticut, le Maine, le New Jersey, le Nouveau-Mexique, la Caroline du Nord, le Vermont et les villes d'Albuquerque et de Portland. Tous ces gouvernements y ont adhéré en matière d'élections judiciaires, sénatoriales, de la Chambre des représentants, de la mairie ou du poste de gouverneur. De plus, la population californienne s'exprimera en juin par référendum sur l'adoption d'un tel moyen de financement pour les candidats.

¹⁷ Common Cause, « Breaking Free with Fair Elections : A new Declaration of Independence for Congress ». En ligne. <http://www.commoncause.org/atf/cf/%7BFB3C17E2-CDD1-4DF6-92BE-BD4429893665%7D/BREAKING%20FREE%20FOR%20FAIR%20ELECTIONS.PDF> (page consultée le 26 janvier 2010). p.11

¹⁸ Ernest F. Hollings, « Stop the money chase », dans *Washington Post*, 19 février 2006.

¹⁹ Peter Francia et Paul Herrnsen, « The impact of Public Finance Laws on Fundraising in State Legislative Elections », *American Politics Research*, Vol. 31, No. 5, 2003, p. 525.

Pour mener notre étude à bien, nous allons nous pencher plus particulièrement sur les cas du Maine, de l'Arizona et de la ville de Portland. Ces entités sont parmi celles qui offrent le mode *Clean Elections* depuis le plus longtemps et ont été l'objet de nombreuses études.

Finances pour le mode *Clean Elections* en Arizona et au Maine

	Arizona		Maine	
	Représentants	Sénateurs	Représentants	Sénateurs
Phase 1 : Qualification				
Seuil d'appuis citoyens (5\$+signature)	200	200	50	150
Limite du financement par appui citoyen (5\$)	2 500 \$	2 500 \$	500 \$	1 500 \$
Phase 2 : Élection primaire				
Fonds initial	10 000 \$	10 000 \$	1 141 \$	4 334 \$
Fonds supplémentaire maximal	20 000 \$	20 000 \$	2 282 \$	8 668 \$
Phase 3 : Élection générale				
Fonds initial	15 000 \$	15 000 \$	3 252 \$	12 910 \$
Fonds supplémentaire maximal	30 000 \$	30 000 \$	6 504 \$	25 820 \$
Maximum des dépenses	75 000 \$	75 000 \$	13 179 \$	51 732 \$

Le Maine

Le Maine a adopté la législation favorable au mode *Clean Elections* par un référendum à initiative populaire en 1996. C'est le premier État à avoir adopté cette mesure. Elle n'allait toutefois pas être mise en application avant les élections de 2000. Neil Malhotra de la Stanford University a donc comparé les élections de type

traditionnel du Sénat (1994 et 1998) à celles permettant le mode *Clean Elections* (2000 et 2002). Ses résultats sont mitigés : bien qu'il n'ait pas observé de différence dans la compétitivité de tous les districts, les candidats challengers qui ont accepté les fonds publics ont généralement fait une lutte plus serrée à leurs adversaires.²⁰

L'Arizona

Du côté de cet État du sud, le *Citizens Clean Elections Act* a été adopté en 1998. Cette loi a pris effet dès les élections de 2000. Pour la course au poste de gouverneur, l'obtention de 4000 signatures accompagnées de dons de cinq dollars qualifie un candidat pour une somme de 380 000 \$ pour les primaires. Une victoire aux primaires donne ensuite droit à 570 000 \$ pour les élections générales. Janet Napolitano, présentement Secrétaire d'État pour la sécurité intérieure pour l'administration Obama, a été élue gouverneure de l'Arizona en 2002 sous ce mode de financement.²¹

Malhotra a comparé les impacts du mode *Clean Elections* sur les campagnes sénatoriales de 1992 et 1996, qui sont des campagnes traditionnelles, et celle de 2000, qui est la première permettant le mode *Clean Elections*. Dans les districts où les sénateurs cherchaient à être réélus (candidats sortants), la compétitivité des candidats challengers (prétendants) a sensiblement augmenté grâce au mode *Clean Elections*. Bien que son étude soit loin d'avoir obtenu des résultats chocs, Malhotra affirme que le mode *Clean Elections* permet une plus grande compétitivité : « (*Clean Elections*) can effectively enhance competition when challengers select into the system. In the absence of these monies, challengers would not have the ability to mount effective campaigns against incumbents. »²²

²⁰ Malhotra, *op.cit.*, p. 275.

²¹ Henri Aubin, « Public funding for parties would cut corruption », *The Gazette* (Montréal), 21 janvier 2010, page 19.

²² Malhotra, *op.cit.*, p. 275.

Portland

L'expérience du mode *Clean Elections* fait aussi sa marque dans le milieu municipal. L'un des exemples les plus connus est celui de la ville de Portland, dans l'État d'Oregon. Pour un candidat souhaitant obtenir des fonds publics, 1 500 signatures accompagnées de dons de cinq dollars doivent être accumulées. Une fois ce seuil atteint, 200 000 \$ sont accordés pour les primaires et 250 000 \$ pour les élections générales. Si un candidat adverse financé par le privé dépense plus que les montants de base offerts par le mode *Clean Elections*, le montant maximal d'argent supplémentaire pouvant être octroyé au candidat financé publiquement est de 500 000 \$.

Le financement public de la version de Portland est particulier. Il se base principalement sur une hausse de frais de 100 \$ payés par les lobbyistes pour inscrire leurs démarches dans un contexte légal. De plus, une majoration de 10 \$ des amendes civiles a été effectuée et les citoyens peuvent ajouter une contribution volontaire de 5 \$ dans leur déclaration de revenus²³

La proposition californienne

La Californie est le prochain grand défi pour les partisans du mode *Clean Elections*. Le 8 juin 2010, les citoyens californiens iront aux urnes pour les élections primaires. Ce vote est aussi le moment pour les électeurs de s'exprimer sur quatre questions référendaires, dont la proposition 15, le *California Fair Elections Act*. Charlie Cray, directeur du *Center for Corporate Policy*, confirme l'importance de ce vote: « (T)he key is mobilizing popular support behind public financing of elections. They envision the march to reform as a long haul, which goes through the states before arriving to Washington »²⁴. Puisque la Californie abrite un huitième de la population états-unienne, l'enjeu de cette question référendaire est donc majeur pour l'avenir du mode *Clean Elections*.

²³ Henri Aubin, « Party donations should be limited », *The Gazette* (Montréal), 27 mars 2010, page B7.

²⁴ Charlie Cray, « Combating the Culture of Corruption. Or Not. » dans *Multinational Monitor*, mai-juin 2006, p.14.

Advenant l'adoption du mode *Clean Elections* en juin 2010, un candidat au poste de gouverneur devrait, pour obtenir du financement public, obtenir l'appui de 7 500 citoyens. Comme dans les autres États, chaque appui doit être accompagné d'une donation de cinq dollars. Une fois ce seuil atteint, les candidats ont accès à 1 000 000 \$ pour les primaires et 1 300 000 \$ pour les élections générales. Dans l'optique où un candidat financé par le privé dépense plus que ces montants, des sommes supplémentaires de 4 000 000 \$ et 5 200 000 \$²⁵ sont prévues pour compenser respectivement lors des élections primaires et générales.

Considérant les fortes pressions populaires contre toute hausse de taxe, les partisans de la proposition 15 ont choisi de faire payer aux lobbyistes la facture de cette politique. Ainsi, si la proposition est acceptée, les frais d'inscription annuelle des lobbyistes passeront de 12,75 \$ à 350 \$.²⁶ La hausse de revenus de l'État est évaluée à plus de six M\$ aux quatre ans. Dans le cas de la victoire du camp pro-*Clean Elections*, les candidats auraient accès aux fonds publics pour les élections dès 2014.²⁷

Autres expériences

Il existe d'autres États et villes qui expérimentent présentement le mode *Clean Elections*. Les citoyens de la ville d'Albuquerque, au Nouveau-Mexique, ont voté à 69 % des voix en faveur du *Open and Ethical Elections Code* en octobre 2005. De plus, le Vermont, le Massachusetts, la Caroline du Nord, le Nouveau-Mexique, le New Jersey, et le Connecticut²⁸ ont adopté le financement public à divers niveaux de leur administration (élections des sénateurs, des représentants, des conseillers municipaux, etc.). Bien que plusieurs États vivent certains problèmes avec le mode *Clean Elections*, c'est au Connecticut que se livre la bataille la plus féroce quant à l'avenir du

²⁵California Fair Elections Campaign, *California Fair Elections Act Details*, www.yesfairelections.org, (page consultée le 27 janvier 2010.)

²⁶California Fair Elections Campaign, *Frequently Asked Questions (FAQ)*, www.yesfairelections.org, (page consultée le 27 janvier 2010.)

²⁷Voter Guide, *California Statewide Direct, Primary Election, Tuesday, June 8, 2010*. <http://www.voterguide.sos.ca.gov/propositions/15/>, (page consultée le 13 mai 2010.)

²⁸Public Campaign, *Brief History*. En ligne. <http://www.publiccampaign.org/> (Page consultée le 19 janvier 2010).

financement public aux États-Unis. De nature constitutionnelle, nous élaborerons sur ce conflit dans le chapitre « Critiques générales – Compatibilité constitutionnelle ».

Facteurs d'analyse du système aux États-Unis

De nombreuses études ont été effectuées pour évaluer l'efficacité du mode *Clean Elections* dans les États où il a été mis en œuvre. Bien que les cadres théoriques et les méthodologies diffèrent fréquemment, nous pouvons avancer que le mode *Clean Elections* a été analysé sous cinq grands aspects²⁹ :

1. La hausse du nombre de candidats et leur diversification
2. La compétitivité électorale
3. Le financement du mode *Clean Elections*
4. Les dépenses électorales
5. Le temps investi par les candidats à leur financement

Hausse du nombre de candidats et diversification

Plusieurs tenants du mode *Clean Elections* sont convaincus que ce mode de financement permettra de hausser le nombre de candidats et de diversifier leur genre et leurs origines ethniques et sociales. Les résultats sur cet aspect demeurent toutefois relativement flous. Bien que les professeurs Werner et Mayer aient prouvé que le financement public peut servir d'élément déclencheur pour un candidat qui, autrement, ne se lancerait pas dans la course électorale³⁰, il semble qu'aucune hausse du nombre de candidats n'ait encore été observée.

On peut toutefois penser qu'à long terme, l'introduction du mode *Clean Elections* dans les mœurs politiques mène à une certaine augmentation des candidatures, aussi

²⁹ Les quatre premiers aspects proviennent d'une étude de Francia et Herrnson. L'auteur a personnellement pris la décision d'en ajouter un cinquième considérant son importance dans certaines études. Peter Francia et Paul S. Herrnson, « The Impact of Public finance laws on fundraising in state legislative elections », dans *American Politics research*, vol. 31, No. 5, Septembre 2003 p. 521.

³⁰ Timothy Werner et Kenneth Y. Mayer, « Public Election Funding, Competition and Candidate Gender », *Political Science and Politics*, Volume XL, No. 4, Octobre 2007, p.661.

minime soit-elle. Cette prédiction est permise par les résultats d'un sondage envoyé à divers candidats potentiels pour des élections au Connecticut, au Massachusetts et au Rhode Island. Interrogés par l'assistant-professeur Raymond La Raja de la University of Massachusetts, les candidats potentiels affirment à 27 % que la disponibilité de fonds publics pour financer une campagne électorale améliore les probabilités qu'ils se présentent à une élection. Cet effet serait ressenti surtout chez les individus avec un revenu annuel de moins de 50 000 \$ et ceux d'origine non caucasienne. De plus, ceux qui affirment avoir peu d'aptitudes à récolter des fonds apprécient particulièrement la possibilité d'obtenir des deniers publics pour une campagne potentielle. Contrairement aux résultats précédents, les femmes et les moins de 50 ans ne sont pas influencés par la présence de fonds publics dans leur décision de se présenter en politique.³¹

De son côté, le Goldwater Institute, un *think tank* ouvertement en faveur de la liberté d'entreprise et contre l'intervention de l'État, avance que non seulement le mode *Clean Elections* brime la liberté des individus en matière de liberté de parole, mais qu'elle favorise le statu quo chez les élus en Arizona : « (...) it appears that both these retention rates are substantially higher than those in 2002, indicating that incumbent reelection rates are increasing even under the Clean Elections Act ». ³²

En fait, les partisans et les ennemis du mode *Clean Elections* sont en pleine guerre de chiffres. Chacun des camps conteste les chiffres de l'autre sur la base de leur méthodologie. Il faut toutefois souligner que les méthodologies utilisées par les chercheurs Werner, Kenneth et Malhotra apparaissent plus développées et fiables que celle du *Goldwater Institute*. Il semble être encore trop tôt pour tracer un lien direct entre l'avènement de cette mesure et des changements importants dans les listes de candidats, comme le rapport du *United States General Accounting Office* sur les

³¹ Raymond La Raja, «Candidate Emergence in State Legislative Elections: Does Public Funding Make a Difference?», dans Annual Meeting of the American Political Science Association, 29 août au 2 septembre 2007, Chicago (Illinois), p.16.

³² Goldwater Institute, « Campaign Promises: A Six-year Review of Arizona's Experiment with Taxpayer-financed Campaigns », [En ligne], <http://www.goldwaterinstitute.org/Common/Files/Multimedia/935.pdf> (Page consultée le 19 janvier 2010), page 12.

réformes du mode *Clean Elections* l'indique.³³ Considérant que ce rapport date de 2003, le prochain rapport de l'organisme fédéral est attendu avec impatience.

Compétitivité électorale

L'impact d'une hausse du nombre de candidats et leur diversification est minime si les candidats prétendants n'offrent pas une compétition sérieuse aux candidats sortants. Le taux de monopolisation des charges publiques est particulièrement élevé au début des années 1990 : 93% des candidats sortants seraient réélus, surtout grâce à l'avantage que leur offre leur charge public pour leur financement.³⁴ Les professeurs Francia et Herrnson ont prouvé que le financement des candidats est capital pour quiconque souhaite être élu. Plus les courses électorales sont serrées, plus le financement est important.³⁵ Ainsi, pour que les électeurs aient une réelle alternative lors du vote, les politiciens visant leur réélection doivent avoir une chance de perdre. Pour que cette situation se produise, le prétendant doit être crédible et pour obtenir la crédibilité nécessaire, un financement adéquat est primordial.³⁶ Selon Briffault, deux facteurs majeurs agissent sur la compétitivité du candidat : « legal constraints, such as restrictions on the amount or type of campaigning, and resource constraints, that is, whether candidates have the funds to pay the costs of campaigning. »³⁷ Puisque le mode *Clean Elections* influence ces deux aspects, il permet nécessairement une plus grande compétitivité lors des élections.

Dans ses études sur les modes de financement public des candidats, le professeur Malhotra a statué que les courses électorales sont beaucoup moins compétitives lorsqu'un candidat tente de se faire réélire.³⁸ Ainsi, le mode *Clean Elections* a une influence importante lorsqu'un prétendant se présente contre un

³³ United States General Accounting Office, *Report to Congressional Committees - Campaign finance reform - Early Experiences of Two States That Offer Full Public Funding for Political – Highlight*, Washington, 2003, [En ligne], <http://www.gao.gov/new.items/d03453.pdf> (Page consultée le 19 janvier 2010).

³⁴ Olivier Ihl, *op. cit.*, p.339.

³⁵ Peter Francia et Paul S. Herrnson, «The Impact of Public finance laws on fundraising in state legislative elections», dans *American Politics Research*, vol. 31, No. 5, Septembre 2003, p. 528.

³⁶ Richard Briffault, « Public funding and democratic elections », dans *University of Pennsylvania Law Review*, décembre 1999, Volume 148, Issue 2.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Malhotra, *op. cit.*, p.273.

candidat sortant.³⁹ De plus, les recherches de La Raja démontrent que les candidats potentiels sont plus favorables à se présenter aux élections lorsqu'ils considèrent avoir de bonnes chances de gagner. Lorsqu'on leur demande quel est le plus grand facteur de découragement, c'est le financement privé que craignent le plus 82 % des candidats potentiels.⁴⁰

Alors qu'il est difficile, voire impossible, de calculer la qualité des candidats supplémentaires permises par le mode *Clean Elections*, il est possible d'analyser les fluctuations sur le niveau de compétitivité. Les professeurs Werner et Mayer avancent que l'avènement du mode *Clean Elections* au Maine et en Arizona a permis une « hausse marginale de compétitivité »⁴¹. Cette affirmation découle de l'observation du taux de réélection des candidats sortants, d'une baisse du nombre de réélection par acclamation et du nombre de courses électorales serrées auxquelles participait un candidat sortant. Cette hausse de compétitivité étant marginale, le mode *Clean Elections* n'a pas d'impact majeur en terme de compétitivité si on considère un grand nombre d'élections à la fois. Selon Malhotra, ce mode peut tout de même faire une différence importante dans certains contextes: « (Clean Elections) effectively enhance competition when challengers select into the system. In the absence of these monies, challengers would not have the ability to mount effective campaigns against incumbents. »⁴² Malgré la relativité des résultats, l'objectif de hausser la compétitivité électorale semble donc être partiellement atteint dans le cadre d'analyse du mode *Clean Elections*.

Financement du mode *Clean Elections*

Le financement du mode *Clean Elections* diffère selon l'État ou la municipalité l'appliquant. Dans la majorité des cas, une hausse de frais est appliquée sur les amendes civiles et criminelles et sur l'inscription d'activités lobbyistes. De plus, une taxe

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ La Raja, Raymond, *op.cit.*, p.14.

⁴¹ Werner et Mayer, *op.cit.*, p.662.

⁴² Malhotra, *op. cit.*, p. 275.

volontaire de cinq dollars est offerte au citoyen lorsqu'il remplit sa déclaration de revenus. La constance de ce financement est toutefois difficile à prévoir. Dans le cas de l'Arizona, Allison Hayward du *Goldwater Institute* convient que le nombre de citoyens agréant à la taxe optionnelle de cinq dollars est en constante hausse, mais que rien ne nous permet de croire que cette situation perdurera ou qu'elle sera imitée par les autres États.⁴³ De plus, James A. Barnes affirme dans le *National Journal* qu'au niveau fédéral, les citoyens hésitent de plus en plus à contribuer volontairement à la taxe de trois dollars pour le financement public de certains candidats à la présidence du pays.⁴⁴ Ainsi, rien ne nous assure que la taxe optionnelle soit une source de financement fiable à long terme pour les *Clean Elections*. La hausse des frais d'inscription des lobbyistes et des amendes civiles et criminelles semble toutefois pallier à cette lacune. Il est donc ardu d'en venir à une conclusion certaine sur le facteur d'étude qu'est le financement du mode *Clean Elections*.

Dépenses électorales

Les partisans du mode *Clean Elections* espèrent que ce financement permettra de limiter les dépenses électorales. Puisque le contexte juridique des États-Unis ne permet pas de limiter les dépenses électorales, seul le financement public des élections permet d'instaurer une telle limite. Rappelons-nous que l'une des conditions pour l'octroi d'argent public dans la campagne d'un candidat est que ce dernier accepte les limites de dépenses imposées par la législation.

À cet effet, les recherches menées par Kedron Bardwell de la Grand Valley State University sont concluantes. Les candidats, les challengers comme les sortants, qui adoptent un financement public dépensent moins que les candidats financés par le privé. De plus, le mode *Clean Elections* permet généralement aux candidats prétendants d'obtenir une plus grande part de la totalité des dépenses électorales de

⁴³ Alison Hayward, « Campaign Promises: A Six-year Review of Arizona's Experiment with Taxpayer-financed Campaigns », [En ligne], <http://www.goldwaterinstitute.org/Common/Files/Multimedia/935.pdf> (Page consultée le 19 janvier 2010), page 21.

⁴⁴ James A. Barnes, « A new blow to public financing », dans *National Journal*, 20 avril 2002, Volume 34, Issue 15, p.1164.

tout candidat confondu. Enfin, Bardwell affirme que le financement public des campagnes électorales est une réforme qui permet une meilleure parité des dépenses entre les candidats.⁴⁵ Ce facteur d'analyse du mode *Clean Elections* semble donc atteindre ses objectifs.

Temps investi par les candidats à leur financement

Le 19 février 2006, une lettre ouverte publiée dans le *Washington Post* a attiré beaucoup d'attention sur l'impact de la recherche de financement pour les candidats et les élus. Selon son auteur, le sénateur de la Caroline du Sud entre 1966 et 2005 Ernest F. Hollings, les sénateurs passent un tiers de leur temps à rechercher du financement.

(...) in 1998 I had to raise \$8.5 million to be elected senator. This meant I had to collect \$30,000 a week, each and every week, for six years. I could have raised \$3 million in South Carolina. But to get \$8.5 million I had to travel to New York, Boston, Chicago, Florida, California, Texas and elsewhere. During every break Congress took, I had to be out hustling money. And when I was in Washington, or back home, my mind was still on money.⁴⁶

Selon Francia et Herrnson, les candidats qui acceptent un financement public passent moins de temps à chercher des fonds que les candidats financés privément. En effet, ceux utilisant l'argent public ne passent que 8 % de leur temps à organiser leurs activités de financement tandis que ceux utilisant l'argent privé y passent 24 %.⁴⁷

Dans l'optique où un candidat se présente dans un État où le financement public n'est que partiel et qu'il doive tout de même rechercher des fonds privés, ce dernier passe autant de temps à cette tâche qu'un candidat utilisant des fonds totalement privés.⁴⁸ De plus, les candidats démocrates passent plus de temps à rechercher du

⁴⁵ Kedron Bardwell, «Campaign Finance Laws and the Competition for Spending in Gobernatorial Elections ». dans *Social Science Quaterly*, Décembre 2003, Volume 84, Numéro 4, p. 822.

⁴⁶ Hollings, *op.cit.*

⁴⁷ Francia et Herrnson, *op.cit.*, p.531.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 532.

financement que les candidats républicains⁴⁹, ce qui permet à ces derniers d'investir plus de temps sur d'autres enjeux politiques.

Le mode *Clean Elections* atteint donc son objectif quant au temps investi par les candidats au financement de leur campagne. Non seulement les élus disposent de plus de temps à consacrer aux questions sociales, mais l'importance des événements de financement, qui stimulent le cynisme dans la population, est réduite. De plus, si le modèle *Clean Elections* est largement adopté à long terme, les candidats n'auront plus à raffiner leurs techniques de financement de campagne. Il est même probable, comme le prédit La Raja, que les aptitudes nécessaires pour être politicien finissent par être altérées puisque la nécessité de recherche de financement sera devenue une tâche de second ordre dans leur emploi du temps.⁵⁰

Retour sur les cinq facteurs d'analyse

À la suite de l'étude des cinq facteurs d'analyse du mode *Clean Elections*, cette politique obtient des résultats très positifs dans la compétitivité électorale, les dépenses électorales et le temps investi par les candidats pour leur financement. Des doutes demeurent toutefois quant à son financement à long terme et son impact réel sur le nombre de candidats sollicitant un mandat. Pour ces deux derniers aspects, d'autres études devront être effectuées pour convenir d'un changement de situation.

Critiques générales

Malgré le fait qu'aucun des cinq facteurs d'analyse du mode *Clean Elections* ne démontre un réel échec, de sérieuses critiques demeurent. Elles impliquent la participation électorale des citoyens, une possible incompatibilité constitutionnelle, la compétence des candidats et les dangers de la dépendance des candidats envers l'État. Tout en réfléchissant à ces critiques, Malhotra nous rappelle deux choses.

⁴⁹ *Ibid*, p. 533.

⁵⁰ La Raja, *op.cit*, p.19.

Premièrement, seuls les États de l'Arizona et du Maine avaient expérimenté plus d'une élection de type *Clean Elections* lors de la formulation des critiques. Deuxièmement, un plus grand corpus d'étude permettrait des résultats plus concrets.⁵¹ Ces deux observations doivent donc demeurer dans l'esprit du lecteur lors de la lecture des principales critiques.

Participation électorale

Chez plusieurs partisans du mode *Clean Elections*, on espérait que l'avènement de ce mode de financement permettrait une hausse de la participation électorale des citoyens. Malgré cela, rien ne semble indiquer une telle hausse. Les conclusions des études menées par Allison Hayward sont claires: «the way most people participate in elections is by voting, yet nothing in the voter turnout trends in Arizona elections suggests that the Clean Elections law has an effect here. »⁵² Il faut toutefois souligner que les recherches du *Goldwater Institute* n'ont pas pris en compte spécifiquement les districts où le financement public marquait une différence dans la compétitivité de l'élection, mais bien une moyenne générale des districts. Une étude sur ces districts spécifiques permettrait une meilleure vision de l'impact réel sur la participation électorale. En l'absence de ces études, aucun résultat scientifique ne permet de prouver une hausse de la participation électorale.

Inclusion des femmes

Considérant la sous-représentation des femmes dans les milieux politiques états-uniens, plusieurs espéraient que le mode *Clean Elections* permettrait une hausse de leur représentation. Werner et Mayer semblent confirmer cette attente: « at the entry level, gender matters, suggesting that there are some specific barriers that apply more to women than to men. »⁵³ Bien que les femmes aient plus tendance à accepter l'argent public pour leurs élections, cet effet est réduit lorsque le niveau d'expérience des candidats est en hausse. Puisque les élus du Sénat détiennent généralement plus

⁵¹ Malhotra, *op.cit.*, p.264.

⁵² Hayward, *op.cit.*, p.6.

⁵³ Werner et Mayer, *op.cit.*, p.666.

d'expérience politique que ceux de la Chambre des représentants, les candidats aux élections pour le Sénat utilisent moins le financement public que ceux pour la Chambre des représentants.⁵⁴

Comme nous l'avons déjà exprimé plus haut, les résultats du sondage de La Raja démontrent que les femmes et les moins de 50 ans ne sont pas influencés par la présence de fonds publics dans leur décision de se présenter en politique.⁵⁵ Nous pouvons donc en conclure que l'impact du mode *Clean Elections* sur la représentation féminine est minime et qu'il doit être l'objet d'études supplémentaires.

Compatibilité constitutionnelle

L'une des plus grandes difficultés pour l'application du mode *Clean Elections* semble être son imbrication dans le contexte juridique états-unien. Ce problème est si important que nous pouvons suspecter une incompatibilité constitutionnelle qui minera la propagation du mode *Clean Elections* dans les autres États. Le Connecticut s'avère être un excellent exemple des frictions entre ce mode de financement public et la Constitution. Le cas *Green Party v. Jeffrey Garfield et al.* est fréquemment cité à travers les études à cause du possible affront au premier amendement, soit la liberté d'expression et d'association. Puisque le système de financement public des campagnes du Connecticut impose aux candidats ne provenant pas des deux partis politiques majeurs des conditions plus difficiles à atteindre, le *Green Party of Connecticut* poursuit depuis 2009 le *Connecticut State Elections Enforcement Commission*. La finalité des poursuites n'étant pas encore connue, d'importants développements ont eu lieu en août 2009. Premièrement, le *US District Judge Stefan R. Underhill* a déposé une opinion de 137 pages pouvant être résumée ainsi :

The Citizens Election Program imposes an unconstitutional burden on non-major party candidates' First Amendment protected right to political opportunity by enhancing participating major party candidates's relative strength beyond their past ability to raise

⁵⁴ *Ibid*, p.665.

⁵⁵ La Raja, *op.cit*, p.16.

contributions and campaigns without imposing any countervailing disadvantage to participating in public funding.⁵⁶

En réponse à ce jugement, le procureur général de l'État a déclaré qu'il en appellerait de cette décision qui manipule l'esprit de la Constitution afin de neutraliser la réforme du financement des campagnes électorales.⁵⁷

Cette situation est particulièrement problématique pour le développement du mode *Clean Elections* aux États-Unis. Il demeure que la limitation des dépenses électorales est un des objectifs principaux de ce système de financement et que d'un point de vue juridique, le financement public est nécessaire pour toute limitation des dépenses électorales.⁵⁸ Bien que Briffault affirme que les objectifs de hausse de la compétitivité électorale et de la baisse de l'importance de l'argent privé dans les campagnes électorales pourraient être atteints sans la limitation des dépenses électorales,⁵⁹ les partisans du mode *Clean Elections* ne souhaitent aucunement délaissier l'objectif de limitation des dépenses électorales. Cette volonté est toutefois limitée au droit des citoyens de contribuer aux campagnes électorales :

(...) there are not and probably cannot be any fully publicly funded systems. No candidate can be prohibited from using private funds, so a publicly funded candidate may have a privately funded opponent. Even if all candidates in a particular race do accept the public funds, noncandidates – such as individuals, political committees, or others interested in the outcome of the election – are free to use private funds for election-related spending.⁶⁰

D'un point de vue constitutionnel, la liberté de dépenser est-elle équivalente à la liberté de parole? Bien que la question soit légitime, elle semble être réglée à la Cour suprême des États-Unis. Cette dernière affirme que la liberté d'expression des citoyens sur les sujets politiques inclut la liberté de dépenser sans limite.⁶¹ C'est exactement la position que défend le *Goldwater Institute* : «Maintaining a system of unequal treatment under Clean Elections that coerces candidates into participating in the program

⁵⁶ Jason D. Kaune, «Cogel Blue Book – 2009 Campaign Finance Update », *The Council on Governmental Ethics Law*, 2009, page p.37.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Briffault, *op.cit.*, p. 3.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Nassmacher, *op.cit.*, p.8.

infringes on their protected First Amendment rights. »⁶² Cette position, fondée sur une décision de la Cour suprême de 1976, a été renforcée en 2010 lorsque les corporations ont obtenu le droit de dépenser sans limite lors des campagnes électorales.⁶³

Considérant les problèmes légaux du mode *Clean Elections*, il est surprenant de considérer que la proposition 15 en Californie n'ait pas pris en compte cette faiblesse. En effet, selon la *California Fair Elections Act*, les candidats indépendants et provenant de tiers partis devront obtenir le double de signatures d'appuis que les candidats démocrates et républicains. Cet aspect est récurrent dans la plupart des États ayant adopté le mode *Clean Elections*. Le nombre d'appuis citoyens pour la Californie étant 7 500 pour les candidats démocrates et républicains, les candidats ne faisant pas partie de ces formations politiques devront obtenir 15 000 appuis⁶⁴, ce qui semble créer une brèche constitutionnelle majeure à cause de l'iniquité d'accès au financement public. Il est fort probable que si la proposition 15 est adoptée, cet aspect inéquitable fera partie de la stratégie juridique de toute contestation devant la justice.

La compétence des candidats

La politique des *Clean Elections* sous-entend que des candidats d'égales compétences n'ont pas les mêmes chances d'être élus puisque leur financement est fréquemment inégal. Ce raisonnement est toutefois contesté par ceux qui croient qu'un candidat compétent trouvera nécessairement le moyen d'être financé convenablement. Les recherches de Malhotra démontrent toutefois le contraire :

If money were inconsequential in mounting effective challenges, then I would not have observed the strongest effects of the programs in those districts where challengers accepted funds. As a result, the empirical evidence on public financing suggests that these programs do not simply fill the coffers of unserious and low-quality candidates, but rather they help serious contestants mount effective challenges.⁶⁵

⁶² Hayward, *op. cit.*, p.19.

⁶³ David G. Savage, « Supreme Court OKs unlimited corporate spending on elections », Los Angeles Times (États-Unis), 21 janvier 2010, [En ligne], <http://www.latimes.com/news/nation-and-world/la-na-campaign-finance22-2010jan22.0.850920.story> (Page consultée le 27 janvier 2010).

⁶⁴ California Attorney General, *Proposition 15 – California Fair Elections Act summary and analysis*, [En ligne], <http://voterguide.sos.ca.gov/pdf/english/15-title-sum-analysis.pdf>, (consulté le 13 mai 2010) p. 21.

⁶⁵ Malhotra, *op. cit.*, p.277.

Il demeure que certains craignent que le mode *Clean Elections* permette l'avènement de candidats frivoles et que certaines précautions contre cette possibilité doivent être maintenues.⁶⁶ L'étude de Malhotra prouve pourtant que les candidats financés publiquement permettent une plus grande compétitivité lors des élections. De plus, Hayward en vient même à croire que des groupes d'intérêts pourraient manipuler le financement en développant des campagnes publicitaires peu efficaces chez les adversaires.⁶⁷ Cette possibilité demeure toutefois très peu probable.

Une plus grande dépendance envers l'État

Une des grandes craintes des opposants au mode *Clean Elections* est de créer une trop grande dépendance des candidats envers l'État. Un financement quasi total par l'État peut entraîner, selon Nassmacher, trois problèmes sérieux : la fragilisation des partis politiques envers l'État, les possibilités d'injustice envers les partis d'opposition et la possibilité qu'un gouvernement fasse passer une mesure extrêmement impopulaire sans que cela n'ait d'impact sur son financement.

Briffault renchérit sur le sujet : «spending limits raise the danger that the limits will be set too low, and thus cripple the ability of challengers to offset the superior name recognition that incumbents enjoy »⁶⁸ En effet, comme le dit Pierre Simard, professeur à l'École nationale d'administration publique, « ce n'est pas parce qu'on adopte une loi pour contraindre le financement électoral que les besoins financiers des partis disparaissent. »⁶⁹ Ces questionnements sont légitimes et les législateurs doivent s'assurer que le mode *Clean Elections* permettra toujours un financement acceptable et équitable des candidats. Pour cela, il faudra débattre sur ce que la population est prête à permettre comme dépense dans les campagnes électorales.

⁶⁶ Nassmacher, *op. cit.*, p.14.

⁶⁷ Traduction libre de « An ally of a publicly funded candidate could direct an outside group to spend funds on expensive but ineffective advertisements “against” the candidate with the intent that additional resources be directed to that candidate. » Hayward, *op. cit.* p. 19.

⁶⁸ Briffault, *op. cit.* p.12

⁶⁹ Pierre Simard, « Corruption : la loi électorale au banc des accusés! » dans *Le Journal de Québec*, 23 avril 2010, p.17.

Pistes pour application au contexte québécois

Alors que le mode *Clean Elections* semble réussir à atteindre la plupart de ses objectifs, ce moyen de financer publiquement les candidats serait-il applicable au Québec avec quelques modifications? Dans cette section, nous examinerons quels seraient les principaux défis de l'implantation du mode *Clean Elections* au Québec, à quel point les enjeux états-uniens s'appliquent au Québec et quelles seraient les questionnements auxquels nous aurions à répondre si les Québécois décidaient d'utiliser un tel système. Pour des raisons de clarté, nous continuerons d'utiliser le terme anglophone *Clean Elections* dans cette section.

Le financement des partis politiques est une question qui a soulevé beaucoup de passion au Québec depuis 2009. Le projet de loi 93 modifiant la loi électorale a été présenté à l'Assemblée nationale, le Directeur général des élections du Québec et l'Institut du nouveau monde ont mis sur pied un jury citoyen pour réfléchir au financement des partis politiques et de nombreux éditoriaux, lettres d'opinion, et chroniques ont été écrits sur le sujet. Dire que la situation politique est tendue serait un euphémisme. Le chroniqueur Gilbert Lavoie démontre bien la situation : « dans (le climat actuel), vous êtes sur la liste des suspects si vous avez contribué au financement du Parti libéral du Québec et que vous avez fait affaire avec le gouvernement »⁷⁰.

L'omniprésence de la suspicion envers les liens entre politiciens et donateurs crée un malaise qui implique nécessairement le financement des partis politiques. En effet, un donateur régulier important devient susceptible d'être accusé de traitement de faveur. Puisque la loi réproouve tout traitement de faveur envers les donateurs, pourquoi ces derniers risqueraient-ils d'être accusés de corruption en donnant aux partis politiques? Le don d'un citoyen à un parti politique est supposément désintéressé mais il peut désormais mener à des accusations de corruption. Dans ces conditions, qui de sensé souhaite donner aux partis politiques? « Ne soyons pas hypocrites. Si quelqu'un participe à tes activités de financement, c'est bien sûr que tu retournes son appel s'il

⁷⁰Gilbert Lavoie, « Le grand livre des suspects », *Le Soleil*, 17 avril 2010, page 21.

tente de te joindre ” m’a expliqué récemment un libéral »⁷¹ écrit Gilbert Lavoie. Même s’il n’existait aucun cas de corruption, la seule existence du financement privé permet à la population de croire à un système de corruption selon les dires de Francia et Herrnson : « (...) the appearance of impropriety can often lead to heightened public cynicism of the political process. Several polls, for example, indicate that a large number of citizens believe there is a problem with how elections are financed. »⁷² La loi québécoise sur le financement des partis politiques a définitivement été écorchée, possiblement de façon permanente, par la crise politique actuelle. Que la collusion soupçonnée entre partis et donateurs soit réelle ou non, la présente loi est entachée par la forte impression publique de corruption et il semble que seule une réforme majeure permettra au financement des partis politiques de se forger une nouvelle identité absolue d’apparence de corruption.

Défis de l’implantation du mode Clean Elections au Québec

La situation politique du Québec est très différente de celle des États-Unis. Bien qu’il existe de nombreux points en commun, nous considérons que les partisans québécois de l’implantation du mode *Clean Elections* devrait prendre en compte les défis suivants.

Les liens entre l’électorat et le parti politique

Jean-Herman Guay, de l’Université de Sherbooke, soulevait lors du jury citoyen organisé par le Directeur général des élections et l’Institut du nouveau monde que la fin du financement des partis politiques par les citoyens pourrait contribuer à la baisse d’implication politique de ces derniers.⁷³ Alors que les membres des deux grands partis représentaient 6 % des électeurs en 1970, cette proportion est maintenant de 3 %. Alors qu’il faut « recomposer l’éthique citoyenne en incitant chacun à prendre la part de responsabilité qui lui revient », interdire le financement citoyen serait contreproductif

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Francia et Herrnson, *op.cit.*, p. 524.

⁷³ Jean-Herman Guay, « Le financement des partis politiques par les compagnies : un remède trompeur », dans *Audiences publiques du jury citoyen sur le financement des partis politiques* (Québec, 16 janvier 2009).

selon lui.⁷⁴ De plus, les activités de financement privé ne permettent pas seulement aux citoyens d'accomplir leur « part de responsabilité » financière envers les partis, mais elles permettent aussi un lien entre les candidats et une partie de l'électorat. Les candidats politiques profitent de ces occasions pour développer ou entretenir des liens importants avec leurs électeurs, et plus particulièrement, leurs donateurs. Si jamais les activités de financement des candidats devaient cesser, les candidats chercheraient rapidement une nouvelle manière de combler ce lien rompu et de créer de nouveaux liens avec leur électorat et leurs supporteurs.

Dans l'optique de l'application du mode *Clean Elections* au Québec et de l'interdiction du financement privé, il est possible que la signature nécessaire des citoyens appuyant un candidat souhaitant obtenir un financement public pour sa campagne comble le lien rompu dont nous traitons au précédent chapitre. En fait, cette nécessité d'appuis citoyens permettrait aux candidats de créer de nouveaux liens avec leur électorat. Ces liens ne seraient plus basés sur la capacité financière des donateurs, comme lors d'activités de financement où tous les citoyens ne sont pas égaux, mais sur l'appui des citoyens. Cela permettrait probablement une réciprocité du candidat avec plus de citoyens de différentes classes économiques et réduirait l'inégalité entre les citoyens quant à leur influence personnelle sur la politique.

De nouveaux frais pour l'État

À l'heure des compressions gouvernementales actuelles et d'une lourde dette comparativement au PIB québécois, l'État peut-il faire assumer la hausse du financement public des partis politiques d'environ 50 à 100 %? Selon nos estimations, financer 100 % des dépenses des partis politiques en conservant leurs besoins actuels coûterait entre 6 et 12 M\$ par années (voir plus bas) de plus à l'État. Ces frais pourraient toutefois être plus élevés si un plus grand nombre de partis avait l'appui citoyen nécessaire pour être considéré d'envergure nationale. Ces frais pourraient aussi être plus bas dans l'optique où les partis politiques réduisaient leurs besoins financiers.

⁷⁴ *Ibid.*

Conformité avec le système parlementaire

La question de la conformité du mode *Clean Elections* avec le système parlementaire québécois est majeure. Le présent système québécois favorise le bipartisme. Généralement, deux partis politiques s'imposent dans les élections et possèdent l'argent nécessaire pour faire campagne dans toutes les circonscriptions et au niveau national, comparativement aux tiers partis qui possèdent des budgets moindres. L'avènement du mode *Clean Elections* au Québec pourrait, dans certains comtés, permettre à trois, quatre candidats ou même plus d'avoir accès aux mêmes budgets de campagne électorale. Cela mènerait probablement à une hausse de représentants de tiers partis à l'Assemblée nationale, permettrait du même coup l'avènement de gouvernements de coalition à intervalles réguliers. Dans cette optique, le mode de scrutin uninominal à un tour semblerait devenir obsolète et des adaptations importantes devraient être apportées au système parlementaire.

La possibilité d'un gouvernement minoritaire

L'une des grandes différences entre les systèmes politiques québécois et états-unien est la possibilité, au Québec, qu'un gouvernement soit constamment en danger de par sa nature minoritaire. Bien qu'un gouvernement minoritaire soit historiquement peu commun, les États québécois et canadien en ont connus à quatre reprises dans les six dernières années. Cela nous porte à croire que les gouvernements minoritaires feront de plus en plus partie du paysage politique national. Cette possibilité est définitivement problématique dans l'optique de l'implantation du mode *Clean Elections* au Québec, comme nous le verrons dans la section ultérieure « Impacts sur les élections québécoises ».

Facteurs d'analyse dans un contexte québécois

L'implantation des *Clean Elections* aux États-Unis se basait sur des besoins qui ne s'appliquent pas nécessairement au Québec. Plus haut, nous avons analysé l'utilité du mode *Clean Elections* aux États-Unis avec cinq facteurs : la hausse du nombre de

candidats et leur diversification, la compétitivité électorale, le financement du mode *Clean Elections*, les dépenses électorales et le temps investi par les candidats à leur financement. À cause de la grande différence entre les deux systèmes politiques, les facteurs d'analyse du mode *Clean Elections* au Québec ne peuvent être les mêmes. Pour cette section, nous avons donc retenu le facteur du temps investi pour le financement et avons ajouté la collusion entre les groupes d'intérêt et les partis politiques, le multipartisme et les besoins financiers des partis.

Le temps investi pour le financement

Comme nous l'exposons plus haut, certains élus états-uniens peuvent passer jusqu'à un tiers de leur temps à rechercher du financement. De plus, l'efficacité du financement est inégale entre les partis. Aux États-Unis, il est prouvé que les candidats démocrates passent plus de temps à rechercher du financement que les candidats républicains⁷⁵. Qu'en est-il au Québec? Il est connu que les ministres du présent gouvernement doivent financer leur parti à hauteur de 100 000 \$ annuellement. De nombreuses questions demeurent toutefois sans réponse. Est-ce leur seul objectif de financement ou en ont-ils d'autres au niveau de leur circonscription ou leur région? Combien de temps investissent-ils à financer leur parti? La situation pour les députés de l'opposition est-elle la même? Ces questions ont comme sujet une tâche d'importance pour nos élus et leurs réponses devraient être connues du public.

Alors que les élus travaillent à financer leurs activités partisans, ils ne travaillent pas au bien-être de leurs concitoyens. Francia et Herrnson définissent bien le problème :

The value of a campaign, after all, is to "establish, maintain and test the connections between politicians and citizens" (Fenno, 1996). This connection, however, becomes difficult to maintain when candidates must spend increasing amounts of time with their elite financial constituencies.⁷⁶

Comme les Républicains passent moins de temps que les Démocrates à obtenir les mêmes montants, il est fort probable que cette iniquité est présente au Québec,

⁷⁵ Francia et Herrnson, *op. cit.*, p. 533.

⁷⁶ *Ibid*, p. 535.

possiblement à un degré moindre. Les statistiques sur les rapports financiers des partis politiques du DGEQ démontrent que 55 % des revenus du Parti libéral du Québec proviennent de contributions de plus de 200 \$ alors que cette part de financement pour tous les autres partis d'importance se situe entre 32 % et 36 %⁷⁷. Bien qu'il ne soit pas dans nos intentions d'en arriver à des conclusions hâtives, il est probable qu'il est plus rapide pour le PLQ d'obtenir du financement que les autres partis. Cette situation crée certainement une iniquité entre les partis en matière d'heures investies pour le financement.

Mesurer le temps que les députés investissent dans leurs activités de financement avant et après l'implantation du mode *Clean Elections* au Québec serait donc une excellente manière d'observer scientifiquement l'efficacité de cette mesure. Toutefois, une dernière question demeure. Le temps que le député sauve à ne pas faire du financement sera-t-il réellement investi dans le travail public? La bonne foi envers les politiciens nous mène à penser que oui, mais rien ne peut nous prouver que le résultat sera vraiment celui recherché.

Collusion entre groupes d'intérêt et partis politiques

Il existe dans l'opinion populaire la croyance que l'argent peut acheter beaucoup de choses, dont les politiciens. Manon Cornellier, journaliste au Devoir, a entretenu le jury citoyen sur le financement des partis politiques sur ce sujet. Sans nécessairement clamer l'innocence de tous les politiciens, elle soulève deux exemples canadiens où l'argent semble n'avoir eu aucune influence dans l'élaboration de politiques :

Les banques ont lourdement financé les libéraux fédéraux. Elles n'ont pas pour autant obtenu l'autorisation qu'elles souhaitaient pour procéder à des fusions. Elles n'ont pas davantage eu la déréglementation dont certaines rêvaient pour imiter leurs vis-à-vis américaines.⁷⁸

⁷⁷ Directeur général des élections du Québec, « Statistiques sur les rapports financiers des parties politiques », Québec, Juin 2009, pages 18-19-20.

⁷⁸ Manon Cornellier, « Le financement des partis politiques par les entreprises », dans *Audiences publiques du jury citoyen sur le financement des partis politiques* (Québec, 16 janvier 2009).

Dans cet exemple, Cornellier démontre que parfois le don d'importantes sommes d'argent d'un groupe d'intérêt peut n'avoir aucun impact sur l'élaboration de politiques. Le contraire est tout aussi possible. Dans le dossier des changements climatiques, tous s'entendent pour dire que les positions environnementales et énergétiques du gouvernement Harper sont grandement similaires à celle prônée par l'industrie pétrolière. Pourtant, cette industrie ne finance aucunement le Parti conservateur du Canada. Son influence découlerait donc de son poids économique et de sa communauté de pensée, et non pas du financement du parti politique.⁷⁹

L'argumentation de Cornellier est particulièrement instructive puisqu'elle démontre deux choses. Premièrement, elle prouve qu'une industrie ne peut contrôler un parti politique même si elle le finance lourdement. Deuxièmement, elle confirme qu'un groupe peut influencer un parti sans nécessairement le financer, ce qui veut dire qu'une réforme du système de financement des partis politiques ne peut éliminer toute influence de groupes d'intérêt sur les partis. Cette leçon doit être retenue par tous ceux qui recherchent un système parfait par la réforme. Bien sûr, ces deux exemples ne peuvent toutefois pas à eux seuls démontrer que l'argent n'a aucun impact.

Dans ce contexte, une série de sondage sur la perception de la collusion entre donateurs et politiciens pourrait être développée. Cela permettrait d'obtenir une réponse intéressante, bien qu'imparfaite, sur l'utilité du mode *Clean Elections* dans un contexte québécois.

Multipartisme

Il est évident que le mode de scrutin uninominal à un tour et le parlementarisme de type britannique influencent aussi le financement des partis politiques. Les tiers partis et ceux n'étant pas représentés à l'Assemblée nationale sont défavorisés pour leur financement. Selon Me Francine Barry, « les contributions versées par les

⁷⁹*Id.*, « Le 51^e État », *Le Devoir* (Montréal), 3 février 2010.

électeurs aux partis politiques non représentés à l'Assemblée nationale (en 1999), au nombre de 7, ne représentaient même pas 1 % du total des contributions. »⁸⁰ Comme ils le sont par les élections *first-past-the-post*, les tiers partis sont donc aussi désavantagés par le mode actuel de financement des partis politiques.

Il demeure qu'aux États-Unis, le mode *Clean Elections* n'a pas amélioré la situation des tiers partis. Cela est probablement dû au système politique favorisant le bipartisme et à la discrimination envers les tiers partis pour le nombre de signatures nécessaires au financement public d'un candidat, tel que développé plus haut. En fait, le *Goldwater Institute* fait un constat troublant : «(...) the law does not appear to have assisted in the development of minor or third-party participation or success in Arizona. »⁸¹ Il est très difficile, voire impossible, de prévoir quel serait l'impact du mode *Clean Elections* sur la scène politique sans connaître les définitions de nombreux facteurs tels que le nombre de signatures nécessaires pour obtenir un financement et la place que prendront les dépenses régionales ou nationales des partis, c'est-à-dire celles qui touchent plus d'une circonscription.

Dans le cas d'une volonté d'implanter le mode *Clean Elections* au Québec, il faudra choisir entre la discrimination des tiers partis, ce qui permettra le maintien des deux partis d'importance, et l'équivalence de tous les partis qui recueillent un seuil peu élevé d'appui populaire, ce qui permettrait possiblement à trois partis ou plus de posséder les mêmes ressources financières pour une campagne électorale. Ou encore serait-il possible de développer une solution mitoyenne, c'est-à-dire un système de paliers avec différents seuils d'appuis populaires menant à différentes sommes d'argent. De nombreuses questions demeurent et ce n'est pas l'ambition de l'auteur d'y répondre ici. Il reste que la simplicité pratique d'une réforme est d'une grande importance, car, comme le souligne Thurlow, « il est (...) dangereux d'adopter un système truffé d'exceptions. »⁸² La décision d'amener un plus grand nombre de partis à

⁸⁰ Francine Barry, « Le financement des partis politiques au Québec : un modèle singulier », dans *Conférence de l'Association internationale de science politique* (août 2000).

⁸¹ Hayward, *op.cit.*, p.13.

⁸²Thurlow, «Il est temps de transcender les propositions de réforme électorale », dans *Revue parlementaire canadienne*, Hiver 2009, p.30.

l'Assemblée nationale appartient à ses députés. Une fois cette décision prise, il sera aisé de mesurer l'impact du mode *Clean Elections* dans la députation.

Besoins financiers des partis politiques

La participation de l'État au financement des partis politiques totalisait entre 45 et 63 % des revenus des partis politiques entre 2003 et 2008. L'année électorale de 2008 a vu un total de revenus de 33 M\$ pour les partis politiques en 2008. La part de la contribution nette des électeurs, c'est-à-dire les contributions, les adhésions, les revenus d'activités et les dons anonymes auxquels on déduit les crédits d'impôt, est de 12 M\$. Depuis 2004, la contribution nette des électeurs aux partis politiques a varié entre 6 et 12 M\$.⁸³

Nous pouvons donc penser que si l'État en venait à financer à 100% les partis politiques, cela coûterait aux contribuables québécois entre 6 et 12 M\$ annuellement. Bien sûr, ce simple calcul est effectué sur la base que deux ou trois partis continuent d'occuper la quasi-totalité de la scène politique et que les besoins financiers des partis demeurent les mêmes. Si plusieurs partis obtenaient un financement équivalent aux deux principaux partis actuels, la facture pour le mode *Clean Elections* serait plus élevée. Il serait toutefois aussi possible de réduire les besoins financiers des partis et ainsi économiser sur les coûts des campagnes électorales et, plus généralement, des partis politiques. Il sera donc très facile de mesurer l'impact du mode *Clean Elections* sur les besoins financiers des partis politiques une fois les objectifs établis.

Impacts sur les élections québécoises

L'avènement du mode *Clean Elections* au Québec aurait un impact énorme sur le système électoral. Cette section explore rapidement les changements majeurs que cette situation entraînerait.

⁸³ Directeur général des élections du Québec, *Statistiques sur les rapports financiers des partis politiques*, juin 2009, p.24.

Calendrier électoral

L'une des étapes cruciales dans l'application du mode *Clean Elections* au Québec est la signature des appuis populaires aux candidats. Il faut une période de temps considérable et une certaine préparation pour faire signer des centaines, voire des milliers de personnes pour permettre aux candidats d'obtenir un financement public. Le système électoral québécois offre au premier ministre la possibilité de choisir le jour de l'élection, et ce, avec moins de deux mois de préavis. Ce laps de temps n'est définitivement pas assez long pour permettre la signature des appuis populaires et une campagne électorale. La signature des appuis populaires impose donc une plus longue période préélectorale ou l'imposition d'élections à date fixe.

Bien que l'élaboration d'un calendrier électoral permettrait la signature des citoyens appuyant les candidats, cela ne règle pas la problématique qu'est la possibilité d'une chute d'un gouvernement minoritaire en plein mandat. Tel que nous l'avons soulevé dans le chapitre « Similarités et différences des enjeux », le système parlementaire québécois permet l'élaboration de gouvernements minoritaires qui rendent imprévisible la date de tenue des prochaines élections. Dans un contexte de financement public de type *Clean Elections*, la signature d'appuis citoyens est essentielle à l'attribution d'argent aux candidats. Ce processus de signatures, qui durerait minimalement quelques semaines, ralentirait considérablement le processus électoral. Cet aspect pose des questionnements problématiques à tout citoyen favorisant le mode *Clean Elections* : le public accepterait-il que les élections soient retardées pour la signature des citoyens nécessaire au financement de la campagne? Qu'advierait-il des partis qui possèdent déjà l'argent nécessaire pour faire campagne tandis que d'autres partis moins bien nantis doivent attendre l'argent public? Ces questions devraient nécessairement être étudiées avant l'application du mode *Clean Elections* au Québec.

L'avenir du financement privé

Dans le cas d'implantation du mode *Clean Elections*, devrions-nous préserver le mode de financement privé en option comme aux États-unis ou bien rendre illégal

toute contribution financière aux partis politiques? Si les contributions financières privées sont abolies, le seul et dernier moyen pour les citoyens de contribuer aux partis politiques serait le bénévolat. Bien que cela puisse être perçu par certains comme une perte de pouvoir des citoyens, d'autres diront que tous les citoyens auront le même impact politique potentiel. En effet, peu importe la classe économique, tous les citoyens possèdent la même ressource temporelle, soit 24 heures dans une journée. Dans cette optique, le seul financement privé qui demeurerait serait la contribution du petit montant qui accompagne la signature du citoyen appuyant un candidat.

Nassmacher nous met toutefois en garde contre l'illégalité du financement privé :

« Too much reliance on funding from either the private or the public sector of society is unwise: Democracy involves pluralism in all things, including sources of funds for political activity. New democracies should try to encourage a mixture of public and private funding when designing laws to regulate political finance. »⁸⁴

Dans un contexte d'application du mode *Clean Elections* au Québec, il serait à la fois possible de maintenir ou non le financement privé des candidats. L'avenir du financement traditionnel des campagnes électorales dépend donc en grande partie de la volonté des députés de l'Assemblée nationale.

Engagement citoyen

Dans l'optique de l'interdiction du don privé, la fin du lien financier entre le donateur et le candidat mènerait à une plus grande indépendance des politiciens envers leurs concitoyens.⁸⁵ Entre 2005 et 2008, le nombre de contributeurs aux partis politiques, tous partis confondus, est passé de 61 000 à 70 000.⁸⁶ Nassmacher croit que le financement privé des partis politiques est un lien important entre la société civile et les partis politiques : « If parties do not develop permanent linkages with segments of civil society they will not contribute to sustainable democracy. Equally, if such linkage does not produce financial rewards, in the long run it will not be rooted deeply

⁸⁴ Nassmacher, *op. cit.*, p.5.

⁸⁵ *Ibid*, p.7

⁸⁶ Directeur général des élections du Québec, *Statistiques sur les rapports financiers des partis politiques*, *Op.Cit.*, p.33

enough.»⁸⁷ Si le financement privé était illégal, les 70 000 Québécois qui ont contribué aux caisses des partis, donc au fonctionnement partiel de notre démocratie, seraient exclus de cette phase électorale. Il serait important que cette perte soit remplacée par un autre pouvoir citoyen, un autre moyen pour les citoyens d'interagir avec les dirigeants. La signature d'appuis au candidat pourrait possiblement pallier à ce manque tout en permettant un nouveau lien entre le parti politique et le citoyen. Ce nouveau lien serait aussi bien ancré dans les habitudes des candidats que le financement privé l'est actuellement.

Alors que Nassmacher considère que le lien financier entre la population et les partis politiques est démocratique et nécessaire, Francia et Herrnson considèrent plutôt que les partis politiques sont surtout liés à des élites économiques, du moins aux États-Unis : « individuals who contribute money to political campaigns, including even those who donate small sums, comprise a wealthy elite whose economic concerns and policy preference do not match those of the general public. »⁸⁸ Si le financement public développe vraiment l'indépendance des politiciens envers la population, est-ce vraiment une indépendance à l'égard de toute la population ou aux donateurs importants?

Un autre problème du mode *Clean Elections* en lien avec les citoyens est l'importance des groupes d'intérêt. Il est possible que certains groupes d'intérêt organisent la signature des listes d'appuis des candidats, ce qui leur donnerait un poids politique plus important que le citoyen moyen. Il est aussi possible que certains groupes d'intérêt marginaux (minorité visible, groupes politiques marginaux, etc.) obtiennent, au seul appui de leurs membres, le minimum requis de signatures pour financer leur propre candidat. Ce groupe aurait donc un candidat qui représente exclusivement leur groupe d'intérêt. Bien qu'il soit peu probable qu'un tel candidat soit élu, cette situation permettrait de promouvoir un intérêt qui ne soit pas celui de la population générale au même titre et avec les mêmes ressources que les autres candidats. Il serait donc possible que certains groupes d'intérêt puissent ainsi obtenir une influence démesurée

⁸⁷ Nassmacher, *op. cit.*, p.15.

⁸⁸ Francia et Herrnson, *op.cit.*, p. 524.

si le seuil minimal de signatures était trop bas. Un seuil minimal de signatures rigoureux réduirait cette possibilité à l'improbabilité.

Zones d'ombre

Il demeure de nombreuses zones d'ombre à éclaircir quant à la possible adoption du mode *Clean Elections* au Québec. Les problèmes d'incongruités avec le présent système favorisant l'avènement de deux partis forts en font partie. En effet, pourquoi permettre aux petits partis de se faire entendre en leur octroyant un important financement électoral si seulement deux partis peuvent jouer un rôle majeur à l'Assemblée nationale? Les questionnements sur le financement public des candidats électoraux sont donc indirectement accompagnés d'une réflexion sur nos systèmes électoral et parlementaire.

Il ne faut pas oublier que le mode *Clean Elections* n'a pas seulement été testé par des États, mais aussi par des villes. Il est fort probable qu'il serait possible de faire de même au Québec. Quels aspects de ce mode de financement pourrions-nous utiliser au niveau municipal et scolaire?

L'une des plus grandes zones d'ombre d'une potentielle application du mode *Clean Elections* au Québec est sa cohabitation avec le financement privé. Devrions-nous opter pour la mixité des financements comme aux États-Unis, c'est-à-dire permettre aux candidats de choisir entre le financement traditionnel et privé ou public, ou bien simplement abolir le financement privé? Un système de mixité changerait-il réellement les choses, particulièrement chez les grands partis? Un système abolissant le financement privé finirait-il par brimer l'expression des individus et permettrait à l'État de museler certains groupes qui désirent l'action politique? D'un point de vue juridique, est-ce que la Charte canadienne des droits et libertés permettrait l'abolition du financement privé au Québec? Comme nous le disions en introduction, de nombreux questionnements demeurent.

Conclusion

En guise de conclusion, nous constatons qu'une réflexion sur l'application du mode *Clean Elections* est particulièrement complexe de par ses nombreuses conséquences, dont celles sur le système électoral et parlementaire. La question est complexe mais elle en vaut la peine. Si, à des coûts d'environ 12 M\$ par année, l'État québécois pouvait s'affranchir des problèmes de collusion, ou du moins de la perception de collusion entre les partis et leurs donateurs, ne serait-ce pas un énorme bond en avant pour notre démocratie? Nous croyons que oui.

Il est important de concevoir que le mode *Clean Elections*, appliqué au Québec ou aux États-Unis, n'est pas un système parfait. Nassmacher et Biffaut, pourtant en désaccord sur le financement public des candidats, s'accordent sur l'imperfection des systèmes de financement politiques : «(A) basic piece of anthropological wisdom : nobody is perfect or will ever be. (...) As long as human creativity is confronted to legal framework, loopholes will be sought, found and used. The more perfect the rules designed, the more perfect the evasion will be. »⁸⁹ De son côté, Briffaut affirme que le mode de financement public n'est pas la panacée: « (Clean Elections are) not a panacea whose adoption will usher in the promised land of competitive and egalitarian elections and special interest-free government. Those who believe it will are bound to be disappointed. But public funding would be an improvement over the status quo. »⁹⁰ De plus, un système de financement des partis politiques découlant de ce que certains appellent « l'exception américaine » ne peut être utilisé au Québec sans adaptations majeures.

Une chose est certaine toutefois : l'implantation du mode *Clean Elections* au Québec peut devenir un projet porteur. Bien que plusieurs aspects techniques, politiques et légaux devraient être adaptés, voire complètement transformés, les avantages du mode *Clean Elections* sont nombreux. Il serait particulièrement intéressant que d'autres auteurs se penchent sur une proposition concrète d'un mode

⁸⁹ Nassmacher, *Op. Cit.*, p.13.

⁹⁰ Briffaut, *Op. Cit.*, p. 11.

Clean Elections québécois. Nous pourrions ainsi réfléchir aux possibilités réelles de son application dans tous les aspects électoraux québécois. Si une proposition complète et réaliste se développait, ce mode de financement pourrait aisément devenir le fer de lance d'une vaste réforme électorale qui inclut un calendrier électoral à date fixe et une représentation proportionnelle. Ces deux idées de réformes, bien qu'appréciées chez plusieurs, mobilisent peu la population civile. Le mode *Clean Elections* pourrait pallier à cette lacune puisqu'il récolterait un fort appui populaire en s'attaquant à la collusion, ou du moins l'apparence de collusion, entre les politiciens et leurs donateurs.

Les partisans du mode *Clean Elections* continuent de travailler à son implantation dans divers États. Le 8 juin 2010 est une date importante en cela, puisque les Californiens se prononceront sur l'adoption de ce mode de financement. Le résultat du vote risque d'influencer fortement le développement de cette politique chez les autres États des États-Unis. Considérant l'exception états-unienne quant à son système politique, il semble peu probable, à court terme, que le mode *Clean Elections* se répande à l'extérieur de ce pays. Il est toutefois probable qu'il inspire des réformes à l'international de par son aspect innovateur.

Bibliographie

Publications régulières

BARDWELL, Kedron. « Campaign Finance Laws and the Competition for Spending in Governatorial Elections », *Social Science Quarterly*, Décembre 2003, Volume 84, Numéro 4, 16 pages.

BARNES, James A. « A new blow to public financing », *National Journal*, 20 avril 2002, Volume 34, Issue 15, p.1164.

BRIFFAULT, Richard. « Public funding and democratic elections », *University of Pennsylvania Law Review*, décembre 1999, Volume 148, Issue 2, p. 563.

CRAY, Charlie. « Combating the Culture of Corruption. Or Not. » *Multinational Monitor*, Mai-Juin 2006, P. 10.

FRANCIA, Peter et Paul Herrnsen. « The impact of Public Finance Laws on Fundraising in State Legislative Elections », *American Politics Research*, Vol. 31, No. 5, 2003, pages 520-539.

IHL, Olivier. « Deep pockets. Sur le recrutement ploutocratique du personnel politique aux États-Unis », dans Michel Offerlé (dir.), *La profession politique XIX-XXe siècles*, Paris, Belin, 1999, p. 333-356.

KAUNE, Jason D et al. « Cogel Blue Book – 2009 Campaign Finance Update », *The Council on Governmental Ethics Law*, 2009, 103 pages

MALHOTRA, Neil. « The Impact of Public Financing on Electoral Competition : Evidence from Arizona and Maine », *State Politics and Policy Quarterly*, Stanford University, Fall 2008.

NASSMACHER, Karl-Heinz. « Political Parties, Funding and Democracy » dans Austin, Reginald et Maja Tjernström, *Funding of Political Parties and Elections Campaigns*, Stockholm, 2003, pages 8-19.

THURLOW, W. Scott. « Il est temps de transcender les propositions de réforme électorale », *Revue parlementaire canadienne*, Hiver 2009, pages 29-33.

WERNER, Timothy, Kenneth Y. Mayer, « Public Election Funding, Competition and Candidate Gender », *Political Science and Politics*, Volume XL, No. 4, Octobre 2007.

Publications gouvernementales

CALIFORNIA ATTORNEY GENERAL. *Proposition 15 – California Fair Elections Act summary and analysis*, [En ligne] <http://voterguide.sos.ca.gov/pdf/english/15-title-summary-analysis.pdf>, (consultée le 13 mai 2010).

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES GROUPEMENTS DE SOCIÉTÉ. *Party Candidate and Election Finance : a background report*, Ottawa, 1981.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Statistiques sur les rapports financiers des parties politiques*, Québec, Juin 2009, 53 pages.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC. *Rapport de commission d'enquête, rédigé par Me Jean Moisan*, Québec, 2006, 22 pages, [En ligne], http://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/Rapport_Moisan.pdf (Page consultée le 19 janvier 2010).

GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Report to Congressional Committees - Campaign finance reform - Early Experiences of Two States That Offer Full Public Funding for Political*. Washington, 2003, 144 pages, [En ligne], <http://www.gao.gov/new.items/d03453.pdf> (Page consultée le 19 janvier 2010).

STATE OF MAINE. *2007 Report on the Maine Clean Election Act: Has Public Funding Improved Maine Elections?*, Augusta (Etats-Unis), 2007, 122 pages, [En ligne], http://www.maine.gov/ethics/pdf/publications/2007_study_report.pdf (Page consultée le 19 janvier 2010).

SECRETARY OF STATE OF OREGON. *Campaign finance manual*. Salem (États-Unis), 2010, [En ligne], http://www.sos.state.or.us/elections/publications/pdf/campaign_finance.pdf (Page consultée le 19 janvier 2010).

Internet

ALBUQUERQUE CITY. *2009 Amendments to public financing rules*, [En ligne], http://www.cabq.gov/clerk/documents/2009_public_finance_rules_bob_kidd_edit_2-13-9_2_.pdf/view (Page consultée le 19 janvier 2010).

ALBUQUERQUE CITY. *Official city website. City Clerk – Elections*, [En ligne], <http://www.cabq.gov/clerk/elections> (Page consultée le 19 janvier 2010).

ARIZONA ADVOCACY NETWORK. *Clean elections*, [En ligne], <http://www.azadvocacy.org/issues/cleanelections.html> (Page consultée le 19 janvier 2010).

ARIZONA CITIZENS CLEAN ELECTIONS COMMISSION. [En ligne], <http://www.azcleanelections.gov> (Page consultée le 19 janvier 2010).

CALIFORNIA CLEAN MONEY CAMPAIGN. [En ligne], <http://www.caclean.org/> (Page consultée le 19 janvier 2010).

CALIFORNIA FAIR ELECTIONS CAMPAIGN. *Frequently Asked Questions (FAQ)*, [En ligne], www.yesfairelections.org, (page consultée le 27 janvier 2010).

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Barack Obama Summary*, [En ligne], <http://www.opensecrets.org/pres08/summary.php?cycle=2008&cid=N00009638> (page consultée le 27 janvier 2010).

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Influence and Elections – Industry profiles*. [En ligne], <http://www.opensecrets.org/industries/index.php> (Page consultée le 27 janvier 2010).

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Top All-Time Donors, 1989-2010*, [En ligne], <http://www.opensecrets.org/orgs/list.php> (Page consultée le 27 janvier 2010).

FEDERAL ELECTION COMMISSION, *Public funding of Presidential Elections*, <http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund.shtml> (page consultée le 30 avril 2010).

MAINE CLEAN ELECTION ACT. [En ligne], <http://www.maine.gov/ethics/mcea/> (Page consultée le 19 janvier 2010).

NEW YORK TIMES. *Election 2008 – Campaign finance*, [En ligne], <http://elections.nytimes.com/2008/president/campaign-finance/map.html> (Page consultée le 27 janvier 2010).

PORTLAND. *Auditor's office*, [En ligne], <http://www.portlandonline.com/auditor/index.cfm?c=26642&> (Page consultée le 19 janvier 2010).

PUBLIC CAMPAIGN. *Clean money, clean elections*, [En ligne], <http://www.publiccampaign.org/> (Page consultée le 19 janvier 2010).

VOTER GUIDE, *California Statewide Direct, Primary Election, Tuesday, June 8, 2010*, [En ligne], <http://www.voterguide.sos.ca.gov/propositions/15/>, (page consultée le 13 mai 2010.)

Législation

MAINE LEGISLATURE. *The Campaign Finance Law. Article 21-A, Chapitre 13, 2009*. [En ligne], http://www.maine.gov/ethics/pdf/laws/campaign_finance_law.pdf (Page consultée le 19 janvier 2010).

MAINE LEGISLATURE. *The Clean Election Act. Article 21-A, Chapitre 14, 2009*. [En ligne], http://www.maine.gov/ethics/pdf/laws/maine_clean_election_act.pdf (Page consultée le 19 janvier 2010).

Médias

AUBIN, Henri. « Party donations should be limited », *The Gazette* (Montréal), 27 mars 2010, page B7.

AUBIN, Henri. « Public funding for parties would cut corruption », *The Gazette* (Montréal), 21 janvier 2010, page 19.

BOUCHER, Claude. « Financement de masse ou élitisme? », *La Tribune* (Sherbrooke). 17 février 2007, [En ligne], <http://www.vigile.net/Financement-de-masse-ou-elitisme> (Page consultée le 19 janvier 2010).

CORNELLIER, Manon. « Le 51^e État », *Le Devoir* (Montréal), 3 février 2010.

FOX NEWS. « Supreme Court Removes Limits on Corporate, Labor Donations to Campaigns », (États-Unis), 21 janvier 2010, [En ligne], <http://www.foxnews.com/politics/2010/01/21/supreme-court-sides-hillary-movie-filmmakers-campaign-money-dispute/> (Page consultée le 19 janvier 2010).

HOLLINGS, Ernest F. « Stop the money chase », *Washington Post*, 19 février 2006.

KEATING, Christopher. « Blumenthal Decries U.S. Supreme Court Decision; No Impact On Connecticut Case In Federal Appeals Court », *Capitol Watch: Connecticut politics* (États-Unis), 21 janvier 2010, [En ligne], http://blogs.courant.com/capitol_watch/2010/01/blumenthal-decries-us-supreme.html (page consultée le 27 janvier 2010).

LACHAPELLE, Guy. « Démocratie et financement des partis politiques : souhaitons-nous un retour en arrière? », *Le Devoir – Section Idées*, 27 janvier 2010.

LAVOIE, Gilbert. « Le grand livre des suspects », *Le Soleil*, 17 avril 2010, page 21.

OLIPHANT, James. « Supreme Court's campaign finance ruling could bring flood of ads », *Los Angeles Times* (États-Unis), 21 janvier 2010, [En ligne], <http://www.latimes.com/news/nation-and-world/la-na-campaign-finance-analysis22-2010jan22,0,7041058.story> (Page consultée le 27 janvier 2010).

SAVAGE, David G. « Supreme Court OKs unlimited corporate spending on elections », *Los Angeles Times* (États-Unis), 21 janvier 2010, [En ligne], <http://www.latimes.com/news/nation-and-world/la-na-campaign-finance22-2010jan22,0,850920.story> (Page consultée le 27 janvier 2010).

ST-PIERRE PLAMONDON, Paul. « Pour en finir avec le financement des partis politiques », *Le Devoir* (Montréal), 23 octobre 2009, [En ligne], <http://www.vigile.net/Pour-en-finir-avec-le-financement> (Page consultée le 19 janvier 2010).

SIMARD, Pierre. « Corruption : la loi électorale au banc des accusés! », *Le Journal de Québec* (Québec), 23 avril 2010, p.17.

Essai

BENOIT, Maude. *L'évolution du financement des partis politiques au Québec de 1977 à aujourd'hui*, Essai demandé par la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Québec, 2007, 81 pages, [En ligne], <http://www.fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2007Benoit.pdf> (Page consultée le 19 janvier 2010).

Article périodique électronique

CENTER FOR COMPETITIVE POLITICS. « Fairly flawed: Analysis of the 2009 : Fair Elections Now Act », [En ligne], http://www.campaignfreedom.org/doclib/20090916_CCPFENABrief2009.pdf (Page consultée le 19 janvier 2010).

CENTER FOR COMPETITIVE POLITICS. « Preliminary findings regarding 2007 New Jersey 'Clean elections' Contributors », [En ligne], http://www.campaignfreedom.org/docLib/20080807_Key_Findings2.pdf (Page consultée le 19 janvier 2010).

COMMON CAUSE. « Breaking Free with Fair Elections : A new Declaration of Independence for Congress », [En ligne], <http://www.commoncause.org/atf/cf/%7BFB3C17E2-CDD1-4DF6-92BE-BD4429893665%7D/BREAKING%20FREE%20FOR%20FAIR%20ELECTIONS.PDF> (page consultée le 26 janvier 2010).

GOLDWATER INSTITUTE. « Campaign Promises: A Six-year Review of Arizona's Experiment with Taxpayer-financed Campaigns », [En ligne], <http://www.goldwaterinstitute.org/Common/Files/Multimedia/935.pdf> (Page consultée le 19 janvier 2010).

GOLDWATER INSTITUTE. « Clean elections chill free speech », [En ligne], <http://www.goldwaterinstitute.org/article/1526> (Page consultée le 19 janvier 2010).

MAYER, Kenneth R., et *al.* « Do Public Funding Programs Enhance Electoral Competition? », [En ligne], <http://library.publiccampaign.org/sites/default/files/Do%20Public%20Funding%20Progra>

[ms%20Enhance%20Electoral%20Competiton%20Maye.pdf](#) (Page consultée le 19 janvier 2010).

Audiences publiques

AUBIN, Henri. « Public funding in the United States », dans *Audiences publiques du jury citoyen sur le financement des partis politiques*, (Québec, 16 janvier 2009), sous la direction du Directeur général des élections du Québec et de l'Institut du nouveau monde.

BARRY, Francine. « Le financement des partis politiques au Québec : un modèle singulier », *Conférence de l'Association internationale de science politique* (août 2000).

CORNELLIER, Manon. « Le financement des partis politiques par les entreprises », dans *Audiences publiques du jury citoyen sur le financement des partis politiques* (Québec, 16 janvier 2009), sous la direction du Directeur général des élections du Québec et de l'Institut du nouveau monde.

GUAY, Jean-Herman. « Le financement des partis politiques par les compagnies : un remède trompeur », dans *Audiences publiques du jury citoyen sur le financement des partis politiques* (Québec, 16 janvier 2009), sous la direction du Directeur général des élections du Québec et de l'Institut du nouveau monde.

LA RAJA, Raymond. «Candidate Emergence in State Legislative Elections: Does Public Funding Make a Difference?», dans *Annual Meeting of the American Political Science Association*, 29 août au 2 septembre 2007, Chicago (Illinois).

PELLETIER, Réjean. « Le financement des partis politiques au Québec : quelques repères historiques », dans *Audiences publiques du jury citoyen sur le financement des partis politiques*, (Québec, 16 janvier 2009).