

**Considérations découlant de l'estimation des allocations et des contributions après
l'application des modifications proposées dans le projet de loi no. 2.***

François Gélinau, Ph.D.

Eric Montigny, Ph.D.

**Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires
Département de science politique
Université Laval**

* Document préparé pour présentation à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi no. 2, Loi modifiant la Loi électorale afin de limiter les contributions à 100 \$ par électeur et de réviser le financement public des partis politiques.

Contexte

Les institutions politiques québécoises sont actuellement aux prises avec ce que certains ont qualifié d'une crise de légitimité. Au-delà du taux de participation électorale qui est en baisse depuis la fin des années quatre-vingt, de récentes enquêtes d'opinion publique révèlent que les Québécois sont plutôt cyniques à l'égard des institutions et de la classe politique. Dans un tel contexte, le projet de loi no. 2 déposé par le gouvernement du Parti québécois ne peut être perçu autrement que comme un geste dans la bonne direction. Il importe d'ailleurs de préciser que la réforme proposée par ce projet de loi est la plus importante depuis 1977 et ce, tant sur le plan de l'équilibre de la Loi électorale que dans la structure du financement des partis politiques.

Pour son étude, nous devons toutefois rappeler les trois principes qui, au Québec, guident depuis 1963 toute intervention du législateur en matière électorale. Il s'agit de :

- 1) l'égalité politique;
- 2) la transparence ;
- 3) la participation des citoyens.

Notre analyse mettra en relief ces principes. Nous tracerons le portrait de la tendance observée en matière de financement populaire depuis le début des années 80. Nous identifierons des impacts des modifications proposées sur le financement des partis. Nous aborderons enfin les questions relatives à l'émergence de nouveaux partis, à l'équilibre entre les mesures encadrant les revenus et les dépenses ainsi que l'utilisation de l'allocation annuelle du Directeur général des élections du Québec.

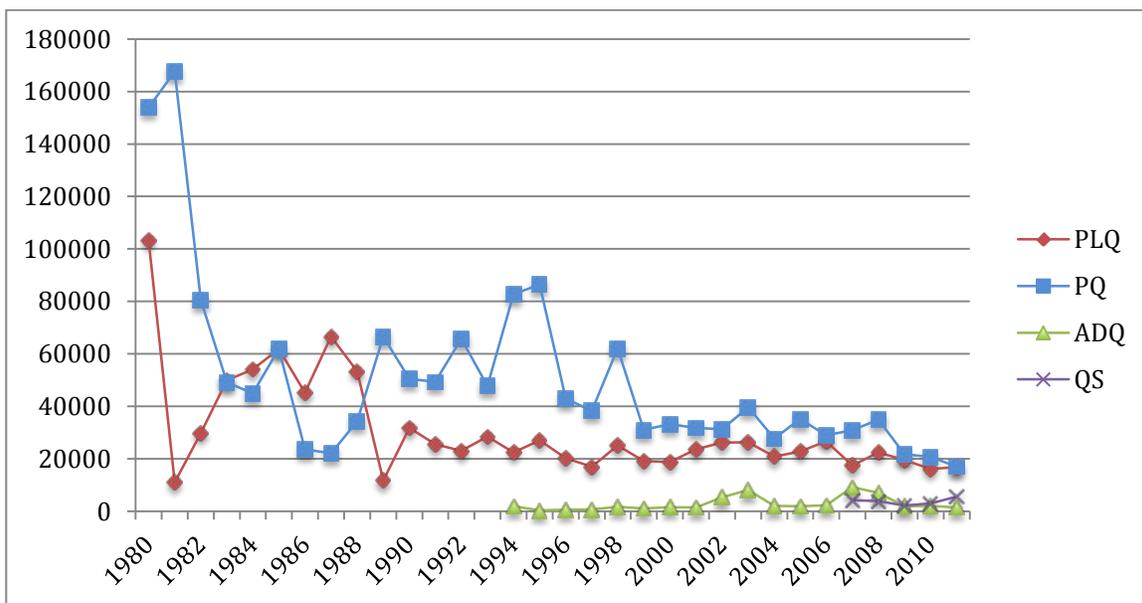
La tendance observée du financement populaire

En 1977, le législateur avait ciblé l'objectif d'assurer la participation d'un plus grand nombre de citoyens au processus de financement des partis. Cela se traduit par l'abolition

du droit des compagnies, des groupes ou des syndicats (des personnes morales) de contribuer à la caisse électorale d'une formation politique. Ces contributions devaient être compensées par une augmentation des dons individuels (des personnes physiques) et par un véritable financement public.

De façon générale, il y a eu une diminution marquée du nombre de contributions entre 1980 et 2011. Dans le cas du Parti québécois, celui-ci est passé de 153 918 à 16 985, alors qu'au Parti libéral du Québec, une diminution importante de 103 337 à 16 814 est notée. Il y avait donc de 4 à 5 à quatre fois moins de Québécois qui contribuaient à ces deux partis politiques en 2011. L'arrivée de nouveaux joueurs au sein du système partisan, ne vient cependant pas compenser ce recul. Bien entendu, le nombre de contributions est généralement plus élevé lors d'années électorales ou référendaires et ce, peu importe le parti.

Graphique 1
Évolution du nombre de contributions



Source : Rapports financiers du Directeur général des élections du Québec, 1980 à 2011

Les impacts sur le financement des modifications proposées

Au-delà du message généralement positif qu'envoie le projet de loi no. 2, il est également primordial de bien comprendre l'impact financier des mesures proposées. Il va de soi que la réduction du plafond des contributions (de 1 000 \$ à 100 \$) aura pour effet la diminution du financement privé des partis politiques. Pour sa part, le changement de formule pour la distribution des allocations aux partis politiques augmentera la valeur du financement public des partis politiques. Au global, quel sera l'impact de ces changements sur les montants totaux mis à la disposition des partis politiques ? Les partis auront-ils plus ou moins d'argent à leur disposition pour mener à bien leurs activités ?

En outre, le projet de loi no. 2 prévoit la révision des crédits d'impôt afin de compenser la hausse du coût du financement public. Cette mesure sera-t-elle suffisante pour absorber la hausse engendrée par la modification du financement public. Pour répondre à cette question, il importe d'évaluer le coût des nouvelles mesures de financement public. De quel ordre sera donc la hausse du financement public ?

Pour répondre à ces questions, nous avons utilisé les données consignées par le DGEQ dans les rapports financiers produits par les partis politiques sur une base annuelle. Dans un premier temps, notre analyse présente les revenus effectifs des partis politiques provenant des allocations et des contributions pour la période contenue entre le 1^{er} janvier 2009 et le 4 septembre 2012. Ceux-ci seront ensuite comparés aux résultats d'une simulation dans laquelle nous avons appliqué les mesures proposées dans le projet de loi no. 2 aux allocations et contributions de la même période. Ainsi, nous tentons simplement d'évaluer l'impact des mesures proposées sur les finances des partis politiques.

Pour calculer la valeur des nouvelles allocations, nous avons appliqué la formule proposée dans le projet de loi no. 2 de façon rétroactive. Afin d'estimer la valeur totale des contributions privées suite à l'application des mesures proposées, nous avons calculé les contributions en simulant l'application du plafonds de 100 \$.

Les résultats que nous présentons reposent sur des hypothèses conservatrices. Par exemple, nous n'avons pas présumé que tous les donateurs contribueraient au maximum permis. Nos calculs supposent plutôt que le nombre de donateurs qui verseraient 100 \$ est égal à celui des donateurs qui ont donné plus de 100 \$ dans le passé. D'autre part, la valeur moyenne de la contribution des petits donateurs a été établie en fonction de la valeur moyenne des contributions inférieures à 200 \$ dans le passé.

Deux principaux constats émergent de cette analyse :

1. Une augmentation des revenus des partis politiques est à prévoir

Au total, les montants recueillis par les partis politiques après l'application des modifications proposées dans le projet de loi no. 2 augmenteront. Notre simulation suggère une hausse des sommes mises à la disposition des partis d'environ 10 %. Entre le 1^{er} janvier 2009 et le 4 septembre 2012, les quatre principaux partis politiques ont recueilli un total de 49 144 718 \$ en allocations et contributions. Selon nos hypothèses, si les modifications proposées avaient été en vigueur pendant la même période, les quatre principaux partis politiques auraient recueilli pas moins de 54 201 089 \$, soit une somme supplémentaire de 5 056 371 \$ sur quatre ans.

**Tableau 1 Estimation des revenus (allocations et contributions seulement)
des partis politiques avant et après l'application des modifications
proposées à la Loi électorale**

	2009	2010	2011	2012	2009-2012
État des revenus selon la Loi électorale en vigueur					
Allocation (article 82)	2 802 285 \$	2 910 307 \$	4 650 469 \$	3 223 480 \$	→ 13 586 541 \$
Contributions (article 91)	11 450 309 \$	8 777 549 \$	6 926 217 \$	8 404 102 \$	
Total	14 252 594 \$	11 687 856 \$	11 576 686 \$	11 627 582 \$	→ 49 144 718 \$
Simulation des revenus selon les propositions du projet de loi no. 2					
Allocation (article 2)	9 352 921 \$	9 352 921 \$	9 352 921 \$	6 311 944 \$	
Allocation supplémentaire (article 3)				5 600 552 \$	→ 39 971 259 \$
Contributions (article 8, alinéa 1)					
Moins de 100 \$	1 794 583 \$	1 794 583 \$	1 794 583 \$	1 794 583 \$	
100 \$	1 410 300 \$	1 410 300 \$	1 410 300 \$	1 410 300 \$	
Total	3 204 883 \$				
Contributions supplémentaires (article 8, alinéa 2)				1 410 300 \$	
Total	12 557 804 \$	12 557 804 \$	12 557 804 \$	16 527 678 \$	→ 54 201 089 \$

2. Nous anticipons une hausse effective du coût de financement public

Les modifications proposées engendreront une hausse du coût du financement public de l'ordre de 194 %. Entre le 1^{er} janvier 2009 et le 4 septembre 2012, les quatre principaux partis politiques ont reçu de l'État québécois la somme de 13 586 541 \$ sous la forme d'allocation. En appliquant la nouvelle formule de financement public à la même période, les quatre principaux partis auraient reçus 39 971 259 \$ en allocation, soit une hausse de 26 384 718 \$.

Ces deux constats portent ombrage au caractère généralement positif du projet de loi no. 2. Dans un contexte où la confiance populaire envers la classe politique est fragile, il est plutôt délicat d'apporter des modifications à la Loi électorale qui auront pour effet l'accroissement des moyens financiers mis à la dispositions des partis politiques. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant que, depuis l'élection générale de 1989, les montants dépensés par l'ensemble des acteurs politiques se sont accrus sensiblement. De 9,12 millions de dollars dépensés en 1989, la somme record de 22,95 millions de dollars a été atteinte par les candidats et partis en lice en 2003. Depuis, les dépenses électorales semblent s'être stabilisées à un peu moins de 20 millions de dollars.

Par ailleurs, en vertu des informations disponibles, l'élimination proposée du crédit d'impôt pour les contributions aux candidats et partis provinciaux (projet de loi no. 2, article 19) ne semble pas suffisante pour compenser la hausse des coûts du financement public. Si le crédit d'impôt sur les contributions politiques coûte actuellement 6 millions de dollars par année à l'État québécois, et que la hausse du financement public représente une hausse

annuelle d'environ 6,6 millions (26 384 718 \$ / 4 ans), l'épargne annuelle liée à l'élimination du crédit d'impôt ne semble pas tout à fait suffisant pour compenser la hausse des coûts du financement public.

L'émergence de nouveaux partis politiques

Certains ont fait remarquer que la hausse du financement public impose une barrière additionnelle à l'entrée des nouvelles formations politiques lorsque l'allocation publique repose uniquement sur les résultats obtenus lors d'un scrutin précédent. Ces partis n'ayant pas droit au partage des allocations publiques, leur financement repose entièrement sur les contributions privées. Or, en réduisant le plafond de celles-ci à 100 \$, la tâche deviendrait d'autant plus ardue. Sur le plan théorique, on appelle d'ailleurs « partis de cartel » tout système partisan qui, dans ses règles électorales, inclut des barrières à l'entrée à de nouveaux joueurs, notamment par le biais du financement public.

Au Québec, comme au Canada, il existe une certaine jurisprudence visant à préserver le principe d'égalité politique. Ce principe fut d'ailleurs reconduit devant les tribunaux en 1999 dans la cause Hébert c. Québec où la Cour déclara inconstitutionnels certains avantages que s'étaient conférés les deux principaux partis de l'époque en matière de financement public.¹ Le législateur doit donc agir avec prudence en ce domaine.

Afin de pallier à cette difficulté certains pays ont adopté des mesures visant à récompenser la capacité de mobilisation. Ainsi, en plus d'obtenir une allocation distribuée en fonction des résultats électoraux antérieurs, les partis politiques allemands reçoivent 0,38 \$ pour chaque dollar obtenu en contributions privées.

L'équilibre entre l'encadrement des revenus et le contrôle des dépenses

Le projet de loi no. 2 ne prévoit aucune révision de la limite des dépenses électorales. Celle-ci se situe actuellement à environ 11,5 millions de dollars. C'est donc dire que chaque formation politique peut engager des dépenses électorales jusqu'à concurrence de ce montant. Évidemment, toutes les formations politiques n'ont pas les moyens d'atteindre ce plafond.

Or, à la lumière de la hausse constante des dépenses électorales au cours de la dernière décennie et en tenant compte de la hausse estimée des revenus des partis politiques advenant l'adoption des mesures proposées, il serait raisonnable d'anticiper que les montants dépensés par les partis politiques en période de campagne électorale continuent d'augmenter. Ils augmenteraient cette fois avec davantage de fonds publics. Concrètement, cela risque d'accentuer les distorsions qui existent déjà entre certaines formations politiques. Dans les faits, cela contrevient également au principe d'équité politique qui était à la base des législations électorales de 1963 et de 1977. Dans un souci d'équilibre, le

¹ *Hébert c. Québec (Procureur général)*, (1999) R.J.Q. 267 (Cour supérieure du Québec)

législateur peut difficilement éviter d'agir sur le contrôle des dépenses lorsqu'il modifie les mécanismes de revenus des partis. Cela implique une diminution correspondante du plafond des dépenses électorales autorisées.

L'utilisation de l'allocation annuelle du DGEQ

En 1975, le législateur a intégré à la Loi électorale un mécanisme assurant une allocation annuelle de l'État aux partis politiques sur la base des suffrages obtenus. Versée par le Directeur général des élections, cette allocation sert avant tout à financer des dépenses de fonctionnement des partis entre les élections (administration courante, diffusion du programme, etc.). Cette allocation n'est cependant consentie que pour rembourser des frais réellement engagés et payés par le parti (justifications à l'appui). Au fil des ans, cette allocation a été bonifiée, mais pour la première fois, avec le projet de loi 2, le législateur viendrait modifier le mécanisme de versement.

Alors que la Loi électorale actuellement en vigueur prévoit que l'allocation serve à rembourser les frais engagés pour l'administration courante, pour la diffusion du programme et pour la coordination de l'action politique (article 83), le projet de loi no. 2 propose d'ajouter les dépenses électorales à cette liste (projet de loi 2, article 4). Nous croyons que cette proposition contribuera à l'augmentation des dépenses de campagne. S'il n'y a pas de modification à la baisse au plafond des dépenses autorisées, ce risque est d'autant plus élevé.

Qui plus est, le projet de loi no. 2 prévoit que le versement de l'allocation se fera désormais sans l'exigence de présenter (ou même conserver) quelconque pièce justificative en appui aux dépenses effectuées (projet de loi 2, article 5). Sous sa forme actuelle, cette disposition pourrait porter atteinte au principe de transparence.

NOTES RELATIVES AU TABLEAU 1

1. Calcul des allocations annuelles selon la loi en vigueur (article 82 de la Loi électorale)

La somme totale disponible est calculée selon les formules suivantes. La part qui revient à chacun des partis est égale à la proportion des voix obtenues par le parti lors du scrutin de 2008 (PLQ = 0,421642 ; PQ = 0,352411 ; ADQ/CAQ = 0,164008 ; QS = 0,037847).

2012

- 1^{er} janvier au 4 septembre : 5 738 811 électeurs inscrits X 0,85 \$ X (248 jours/366 jours)

2011

- 1^{er} janvier au 31 décembre : 5 738 811 électeurs inscrits X 0,83

2010

- 10 au 31 décembre : 5 738 811 électeurs inscrits X 0,82 \$ X (21 jours/365 jours)
- 1^{er} janvier au 9 décembre : 5 738 811 électeurs inscrits X 0,50 \$ X (344 jours/365 jours)

2009

- 1^{er} janvier au 31 décembre : 5 738 811 électeurs inscrits X 0,50 \$

2. Sources utilisées pour identifier les contributions annuelles totales reçues par les partis politiques (article 91 de la Loi électorale) :

Directeur général des élections du Québec. 2012. *Statistiques sur les rapports financiers des partis politiques provinciaux et municipaux. Exercice clos le 31 décembre 2011.*

Directeur général des élections du Québec. 2011. *Statistiques sur les rapports financiers des partis politiques. Exercice clos le 31 décembre 2010.*

Directeur général des élections du Québec. 2010. *Statistiques sur les rapports financiers des partis politiques. Exercice clos le 31 décembre 2009.*

3. Estimation des allocations annuelles selon les propositions du projet de loi no. 2 (article 2).

La somme totale annuelle disponible est calculée selon les formules suivantes. La part qui revient à chacun des partis est égale à la proportion des voix obtenues par le parti lors du scrutin de 2008 (PLQ = 0,421642 ; PQ = 0,352411 ; ADQ/CAQ = 0,164008 ; QS = 0,037847).

2012

- 1er janvier au 4 septembre : 5 738 811 électeurs inscrits X 1,67 \$ X (248 jours/366 jours)

2011, 2010 et 2009

- 1er janvier au 31 décembre : 5 738 811 électeurs inscrits X 1,67

4. Estimation de l'allocation supplémentaire proposée dans le projet de loi no. 2 (article 3).

La somme totale disponible est calculée selon la formule suivante : 5 738 811 électeurs inscrits X 1,00 \$. La part qui revient à chacun des partis est égale à la proportion des voix obtenues par le parti lors du scrutin de 2008 (PLQ = 0,421642 ; PQ = 0,352411 ; ADQ/CAQ = 0,164008 ; QS = 0,037847).

5. Estimation des contributions annuelles selon les modifications proposées dans le projet de loi no. 2 (article 8, alinéa 1).

L'estimation des contributions se base sur le nombre et la valeur des contributions versées antérieurement aux partis.

Moins de 100\$

En utilisant l'information publiée par le DGEQ dans les rapports cités dans la note 2, nous avons estimé la somme des contributions de moins de 100 \$ en multipliant le nombre moyen de donateurs (2009 à 2012) ayant contribué moins de 200 \$ (2009 et 2010) ou 100 \$ (2011 et 2012) par la valeur moyenne de leurs dons (2009 à 2012), telle que rapportée par le DGEQ = 27 320 donateurs X 66 \$.

100 \$ ou plus

À l'aide de ces mêmes rapports, nous avons estimé la somme des contributions de 100 \$ en multipliant le nombre moyen de donateurs ayant contribué plus de 100\$ (2011 et 2012) et de plus de 200 \$ (2009 et 2010) à un parti par la nouvelle limite de 100 \$ sur une base annuelle = 14 103 donateurs X 100 \$.

6. Estimation des contributions supplémentaires proposées dans le projet de loi no. 2 (article 8, alinéa 2).

Pour estimer la valeur de ces contributions supplémentaires, nous avons multiplié le nombre moyen de donateurs de plus de 100 \$ (2011 et 2012) et de plus de 200 \$ (2009 et 2010) par 100 \$ = 14 103 donateurs X 100 \$.