
Le financement électoral au Canada et aux États-Unis

par Gary F. Moncrief

Le financement des campagnes électorales comprend deux volets très distincts : les contributions et les dépenses. Aux États-Unis, tous les États, sauf exception, limitent les contributions qu'un particulier, une société ou un comité d'action politique peut verser à un candidat ou à un parti.¹ Cependant, le plafond varie beaucoup de l'un à l'autre.

Si la plupart des États limitent les contributions, très peu (le Wisconsin et le Minnesota) limitent les dépenses électorales à cause de l'effet dissuasif de la décision de la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Buckley v. Valeo*. Comme liberté de dépenser rime avec liberté d'expression aux États-Unis, le plafonnement des dépenses n'est permis que si les candidats y consentent. Or, pour qu'ils y consentent, il faudrait payer tout ou partie de leurs dépenses, ce que bien peu d'États sont prêts à faire. C'est pourquoi la réglementation porte aux États-Unis sur les contributions plutôt que sur les dépenses.

Dans les provinces canadiennes, c'est plutôt l'inverse, puisqu'il y en a quatre qui plafonnent les contributions et sept qui plafonnent les dépenses² et les remboursent en partie selon des modalités qui varient grandement de l'une à l'autre. Par exemple, en 1988, au Québec, un candidat pouvait dépenser jusqu'à 80 cents par électeur tandis qu'en Saskatchewan, suivant la taille de la circonscription, il pouvait dépenser entre 1,94 \$ et 2,62 \$. À noter que l'écart entre les deux provinces est moins grand qu'il n'y paraît du fait que les circonscriptions du Québec sont plus peuplées que celles de la Saskatchewan (Tableau 1).

Le seuil d'admissibilité et le taux de remboursement varient également d'une province à l'autre. Dans cinq d'entre elles, le candidat doit recueillir 15 p. 100 des suffrages pour avoir droit au remboursement alors que le seuil est de 10 p. 100 au Manitoba et de 20 p. 100 au Québec. La proportion et la nature des dépenses remboursables varient également d'une province à l'autre. Il est à noter, en outre, que la plupart de ces provinces accordent une subvention directe ou un remboursement aux organisations provinciales des partis afin d'égaliser les chances.

L'Alberta, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve ne plafonnent ni les contributions ni les dépenses. En Colombie-Britannique et à Terre-Neuve, on ne rendait même pas publics en permanence les états financiers des candidats. Étant donné les différences entre les systèmes de financement électoral canadiens et américains ainsi qu'entre les provinces, il est instructif de comparer les dépenses des candidats.

Les données

Nous avons tiré les données des rapports récapitulatifs publiés par le directeur général des élections ou la commission du financement électoral de six provinces. Elles correspondent aux dernières élections à avoir eu lieu au moment où le projet a débuté. L'Alberta et la Nouvelle-Écosse ont tenu d'autres élections depuis. L'échantillon est d'autant plus représentatif qu'il englobe la province dont la réglementation est la plus permissive, l'Alberta, et celle dont la réglementation est la plus stricte, le Québec. En Alberta, les contributions peuvent être très élevées tandis que les dépenses ne sont ni plafonnées ni remboursées. Au Québec, les contributions et les dépenses sont strictement limitées et les dépenses sont largement remboursées.

Nous avons obtenu des données sur tous les candidats (parti, nombre de voix, dépenses et contributions totales et s'il est sortant ou non) aux six élections provinciales retenues. Il y en a 1 983. La dépense moyenne est indiquée en dollars réels et en dollars de 1991 pour faciliter la comparaison entre des élections qui n'ont pas eu lieu la même année.

La dépense moyenne est à peu près au même niveau en Alberta, au Manitoba et au Québec, puis en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse. C'est en Ontario qu'elle est la plus élevée, ce qui n'a rien d'étonnant, étant donné la population de cette province et le fait que la plupart des circonscriptions sont contestées âprement à la fois par les néo-démocrates, les libéraux et les progressistes-conservateurs. En fait, l'Ontario est la seule province vraiment tripartite.

La moyenne est faussée du fait que beaucoup de candidats représentent des partis qui n'ont aucune chance de l'emporter dans certaines circonscriptions. Comme ces candidats tendent à dépenser très peu (souvent faute de pouvoir obtenir de l'ar-

Gary F. Moncrief est professeur de science politique à Boise State University en Idaho.

gent), la moyenne provinciale est largement inférieure au montant que dépensent effectivement les candidats «sérieux». On obtient une idée plus juste de la situation lorsqu'on ne tient compte que des candidats qui recueillent plus de 15 p. 100 des suffrages. (On a retenu le seuil de 15 p. 100 parce que c'est le seuil d'admissibilité au remboursement dans la plupart des provinces.)

En fixant le seuil à 15 p. 100, on élimine près de 700 candidats «mineurs», dont la vaste majorité est en Ontario et au Québec. Alors que 20 à 30 p. 100 des candidats n'ont pas recueilli plus de 15 p. 100 des suffrages dans la plupart des provinces, leur nombre est beaucoup plus élevé en Ontario et au Québec, ce qui indique qu'il y a dans ces provinces beaucoup de candidats de petits partis politiques.

L'élimination de ces candidats moins compétitifs fait monter grandement, parfois même énormément, la dépense moyenne. En effet, celle-ci augmente de 2 000 \$ à 5 000 \$ en Alberta, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse et en Saskatchewan alors que, comme il fallait s'y attendre, elle fait un bond en Ontario et au Québec. En Ontario, la dépense moyenne des candidats «sé-

plupart des États américains, on peut s'attendre à ce que les sortants soient avantagés. Par contre, lorsqu'elles le sont, comme c'est le cas dans la plupart des provinces canadiennes, les sortants et les aspirants devraient dépenser à peu près la même chose. Un examen des dépenses des candidats qui recueillent plus de 15 p. 100 des suffrages révèle de grandes variations à cet égard. En Alberta, les aspirants dépensent moitié moins (54,7 p. 100) que les sortants alors qu'au Québec, sortants et aspirants dépensent à peu près autant. Comme l'Alberta ne limite pas les dépenses et que le Québec est la province qui non seulement les limite le plus strictement, mais les rembourse le plus généreusement, ces chiffres n'ont rien d'étonnant. Dans les autres provinces, les aspirants dépensent moins que les sortants les dépenses des premiers représentant de 60 à 70 p. 100 de celles des seconds.

Dans plusieurs États américains, les aspirants dépensent beaucoup moins que les sortants, environ quatre fois moins en Californie et trois fois moins en Pennsylvanie. En revanche, le Minnesota (76,4 p. 100) et le Wisconsin (88,7 p. 100) se comparent à plusieurs provinces canadiennes. Ce sont d'ailleurs

Tableau 1 : Dépenses moyennes dans six provinces

Province	Année	Tous les candidats			Candidats recueillant 15 % des suffrages			Type de candidat		
		Moyenne	Nom bre	Dollars de 1991	Moyenne	Nombre	Dollars de 1991	Aspirant	Sortant	Aspirant/ sortant
Alberta	1989	12 748 \$	266	14 112 \$	14 882 \$	223	16 474 \$	11 420 \$	20 861 \$	54,7%
Manitoba	1990	13 302 \$	199	14 047 \$	17 106 \$	147	18 064 \$	15 177 \$	10 978 \$	76,0
Nouvelle-Écosse	1988	19 525 \$	163	23 040 \$	24 040 \$	127	28 387 \$	20 922 \$	29 825 \$	70,1
Ontario	1990	32 394 \$	614	34 208 \$	51 588 \$	354	54 477 \$	44 238 \$	65 773 \$	67,3
Québec	1989	14 238 \$	534	15 761 \$	27 960 \$	362	30 951 \$	27 362 \$	28 224 \$	96,9
Saskatchewan	1991	21 370 \$	207	21 370 \$	24 186 \$	172	24 186 \$	19 269 \$	31 678 \$	60,8

rieux» s'élève alors à plus de 50 000 \$ alors qu'elle double presque au Québec. Même compte tenu du taux de change, ces chiffres ressemblent beaucoup à ceux qu'on a enregistrés dans plusieurs États américains en 1988, par exemple, soit environ 48 000 \$ au New Jersey, 36 000 \$ en Oregon, 18 000 \$ en Pennsylvanie et 25 000 \$ dans l'État de Washington.³

Ce qui importe davantage, c'est la comparaison entre la dépense moyenne des sortants et celle des aspirants. On croit largement aux États-Unis que, puisque les sortants ont plus facilement accès aux contributions, ils sont en mesure de dépenser beaucoup plus que les aspirants. C'est sûrement le cas au niveau national, mais au niveau des États, les données étaient difficiles à obtenir jusqu'à récemment. Lorsque les dépenses électorales ne sont pas plafonnées, comme c'est le cas dans la

les deux États qui remboursent les candidats pourvu qu'ils consentent au plafonnement des dépenses.

L'anomalie du tableau 2, c'est le Montana, qui ne plafonne pas les dépenses, mais où les sortants ne dépensent guère plus que les aspirants. Nous croyons que c'est parce que, dans cet État, tous les candidats, sortants compris, dépensent très peu. La folie des dépenses ne s'est tout simplement pas encore emparée d'eux.

Néanmoins, parmi les États américains qui ne plafonnent pas les dépenses électorales, il y en a quelques-uns où le rapport entre la dépense moyenne des aspirants et celle des sortants est à peu près le même que dans les provinces canadiennes qui, elles, plafonnent les dépenses. Il suffit de comparer l'Oregon (64,1 p. 100) et la Saskatchewan (60,8 p. 100).

**Tableau 2 : Dépenses moyennes par type de candidat
Chambres basses d'États américains**

État	Aspirant	Sortant	Aspirant/ Sortant
Californie	154 605\$	592 181\$	26,1%
Idaho	4 222	7 282	57,9
Minnesota	11 353	14 857	76,4
Missouri	7 899	15 050	52,5
Montana	2 506	3 325	75,4
Oregon	27 524	37 739	64,1
Pennsylvanie	9 246	28 139	32,8
Washington	17 450	34 520	50,1
Wisconsin	15 803	17 814	88,7

Nota: Les données produites par Hamm et Moncrief (1992) concernent l'année 1988.

Le système de financement électoral des provinces canadiennes donne aux aspirants députés une meilleure chance d'égaliser les dépenses des députés sortants que le système de la plupart des États américains.

Il est à noter, toutefois, que la comparaison entre les données américaines et canadiennes est boiteuse du fait que, dans la plupart des provinces canadiennes, il y a un tiers parti assez fort pour recueillir au moins 15 p. 100 des suffrages dans beaucoup de circonscriptions. On se trouve donc à comparer un système bipartite à un système multipartite. Si, dans les données canadiennes, seuls les candidats des deux partis les plus populaires dans chaque province sont retenus, la dépense moyenne de l'aspirant se rapproche de celle du sortant, notamment en Saskatchewan. On constate alors que la dépense moyenne des aspirants atteint au moins 70 p. 100 de celle des sortants dans toutes les provinces sauf l'Alberta (où les dépenses ne sont pas plafonnées). Au Québec, les aspirants dépensent même légèrement plus que les sortants.

Si l'Alberta, d'une part, et le Minnesota et le Wisconsin, d'autre part, font exception à la règle, c'est sans doute parce que le système de financement électoral de la province ressemble à celui de la plupart des États américains et que les règles des deux États ressemblent à celles de la plupart des provinces canadiennes.

Enfin, qu'en est-il des résultats? Y a-t-il une relation entre les dépenses électorales et la victoire ou la défaite? Le tableau 3 montre le pourcentage de cas, dans chaque province, où le candidat qui dépense le plus l'emporte.

Les données sont présentées pour l'ensemble des circonscriptions ainsi que pour les seuls sièges ouverts. Au Québec et en Saskatchewan, le candidat le plus dépensier perd la plupart du temps. En Nouvelle-Écosse et en Ontario, il a à peine plus

**Tableau 3 : Pourcentage des cas où le gagnant
dépense plus que son adversaire**

Province	Toutes les courses	Sièges ouverts seulement
Québec	39,2%	41,9%
Saskatchewan	38,9	46,9
Ontario	54,6	40,0
Nouvelle-Écosse	57,7	33,4
Alberta	69,9	2,8
Manitoba	73,7	36,3

de chances de gagner que de perdre. En Alberta et au Manitoba, il a environ 7 chances sur 10 de gagner. Chose étonnante, dans les sièges ouverts (où il n'y a pas de sortant), le candidat le plus dépensier perd la plupart du temps dans toutes les provinces sauf le Québec même si, les dépenses étant plafonnées dans la plupart des provinces, il ne dépense guère plus que les autres. On peut en conclure que le plafonnement des dépenses a aidé à égaliser les chances dans les élections provinciales.

La recherche doit se poursuivre

Il y a encore beaucoup à faire avant de tirer des conclusions définitives au sujet des systèmes de financement électoral canadien et américain. D'abord, comme les élections provinciales se suivent mais sont loin de se ressembler, il ne faut pas trop se fier aux données d'une campagne électorale par province. Il faudrait que l'échantillon soit plus gros. Il faudrait, en outre, assujettir les données à un traitement statistique plus raffiné. Une analyse multifactorielle, par exemple, aiderait à clarifier l'influence sur les résultats électoraux de facteurs comme le montant des dépenses, le parti, le statut de sortant et le statut de ministre.

Notes

La recherche dont il est rendu compte ci-dessus a été menée grâce à une subvention du Programme de bourses de recherche 1992-1993 de l'ambassade du Canada. Je tiens à remercier Jennifer Carrington, Danette Morgan et surtout Randi McDermott de m'avoir aidé à recueillir les données. Je tiens également à remercier les agents du financement électoral des provinces de l'échantillon, la Commission sur le financement électoral de l'Ontario ainsi que Mary Dickerson et le personnel de la bibliothèque législative de l'Ontario.

1. Alexander Herbert, *Reform and Reality: The Financing of State and Local Campaigns*. New York, Twentieth Century Fund Press, 1991.

2. Seidle, F. Leslie, *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada* (volume 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis). Toronto, Dundas Press, 1991. Voir aussi : Ontario 1988 Commission on Election Finances, *A Comparative Survey of Election Finance Legislation*, Toronto.

3. Gurwitt, Rob., «Searching for Cheap Seats», *Governing*, 50, 1992.