

Le financement populaire des partis politiques

par François Gérin, député

Il y a quatre ans, je soumettais au congrès national du Parti Progressiste-Conservateur à Montréal une résolution en faveur d'une réforme fondamentale du financement des partis politiques qui obligerait les partis politiques à ne se financer qu'au moyen de contributions provenant d'électeurs canadiens.

Depuis, un nombre croissant de Canadiens ont adhéré à cette idée. De nombreuses expériences de financement populaire ont été menées avec beaucoup de succès ; et le contexte socio-politique a clairement démontré que non seulement une authentique réforme du financement des partis s'impose avec urgence, mais aussi que les Canadiens sont désormais prêts à l'accueillir.

Il y a moins de vingt ans, plusieurs partis politiques au Canada n'étaient financés que par quelques grandes entreprises. Depuis, la part de ces grandes sociétés dans le financement électoral a diminué, mais constitue encore plus de cinquante pour cent de l'ensemble des contributions financières reçues par les partis politiques sur la scène fédérale. Nous sommes encore très loin de la véritable démocratie.

Ces dernières années m'ont confirmé dans la certitude que le financement populaire des partis politiques demeure la voie essentielle d'une amélioration de notre vie démocratique. Sur quoi se fonde cette certitude ? Sur deux principes fondamentaux qui devraient guider toute activité politique : la moralité et la démocratie.

- Le financement populaire limitera la présence dans les cercles partisans, de ces collecteurs de fonds, de ces « bagmen » qui ne sont souvent que de véritables parasites de la politique et qui ont sur les partis une influence démesurée.
- Le financement populaire réduira aussi les risques d'utilisation de la politique à des fins personnelles et surtout, redonnera les partis politiques à ceux qui sont la source ultime de tout pouvoir : leurs membres et leurs électeurs.

Je veux ici souligner l'importance de cette réforme, son opportunité aujourd'hui et les pièges qui jonchent la route vers un financement des partis à la base. Je traiterai aussi d'une autre réforme qui vient la compléter et qui m'apparaît tout aussi importante : l'assouplissement des règles régissant la création d'associations politiques.

La moralité

L'appât du gain est sans doute un réflexe tout à fait humain, mais il est incompatible avec l'idéal politique, qui doit être au service du bien commun. Le rôle des gouvernants, dans ces conditions, est de décourager tout ce qui, dans la pratique politique, peut donner prise à l'utilisation d'une charge publique à des fins de profit personnel. Cette règle doit aussi s'appliquer à ceux et celles qui font partie de l'environnement immédiat des élus : leurs familles, leurs adjoints, les lobbyistes et bien sûr les titulaires de postes importants dans les partis politiques.

Le gouvernement actuel a déployé des efforts sérieux en ce sens : il a fait adopter une loi concernant l'enregistrement des lobbyistes et déposé un projet de loi sur les conflits d'intérêts,



François Gérin
représente le comté
de Mégantic-
Compton-Stanstead
à la Chambre des
communes.

qui se caractérise par sa grande rigueur. Le gouvernement a aussi instauré un nouveau mode de nomination des juges et un système moderne d'adjudication des contrats gouvernementaux.

Que ce soit dans les cas de lobbying, de patronage ou de conflits d'intérêts, nous sommes en présence de personnes qui cherchent à influencer les gardiens de fonds publics afin d'en tirer un avantage personnel pour elles-mêmes ou pour leurs mandataires. Le nerf de ces activités, la plupart du temps, c'est l'argent.

Il faut maintenant compléter ces initiatives gouvernementales, qui n'auront vraiment de sens que

lorsqu'elles feront partie d'un tout, en s'attaquant maintenant à la racine du mal, soit le système du financement des partis. Tant qu'une proportion importante des revenus des partis politiques proviendront de sources corporatives ou syndicales, le citoyen sera en droit de se demander qui nous servons.

Le travailleur de mon comté, qui gagne à peine 15 000 dollars par année, peut-il sérieusement croire qu'une firme d'ingénieurs, une grande banque ou un entrepreneur puisse verser 50 000 dollars à un parti politique sans espérer en obtenir un retour sur son investissement ? Peut-il sérieusement penser qu'il a autant de poids que cet ingénieur dans le processus de décision ? Poser la question, c'est y répondre.

Les personnes morales sont toujours créées avec des objets précis : les sociétés à but lucratif en vue d'opérations lucratives, les organismes à but non lucratif pour des fins très particulières, et les syndicats pour la promotion des intérêts de leurs travailleurs sur leurs lieux de travail.

Les conseils d'administration des compagnies ont reçu le mandat de leurs actionnaires de faire fructifier leur capital ; la logique voudrait donc qu'un don à des fins politiques soit une dépense effectuée conformément au mandat : qu'elle soit publicitaire ou autre, cette dépense, conforme à la notion de profit, à court ou à long terme, est incompatible avec la notion de désintéressement. Les syndiqués qui, eux, doivent plus souvent qu'autrement, souscrire obligatoirement aux syndicats, en vertu de la formule Rand, ne veulent sûrement pas qu'une part de leurs contributions forcées serve à financer un parti politique qu'ils n'appuient pas, procédé tout à fait anti-démocratique. Lorsque ces organismes financent un parti politique, ils s'éloignent considérablement des buts qu'ils s'étaient fixés et pour lesquels ils ont été créés, que ce soit en vertu de lois fédérales ou provinciales. Lorsque les firmes d'ingénieurs donnent d'importantes sommes d'argent aux partis politiques, lorsque Bell Canada, les banques à charte canadiennes, les papetières, les cabinets d'avocats et tous les autres font de même, qu'attendent-ils en retour ? S'ils considèrent qu'il s'agit d'un moyen efficace de faire du lobbying, qu'ils le fassent en vertu de nos lois régissant les lobbyistes. S'ils espèrent une collaboration, une aide, un exercice d'influence concernant une conclusion d'affaire avec le gouvernement ou un sujet d'affaire ayant trait au gouvernement, qu'ils lisent au préalable l'article 121 du Code criminel du Canada. S'ils veulent jouer un rôle politique, qu'ils le fassent en se constituant officiellement en association politique.

Il est d'ailleurs à tout le moins curieux de constater, en épuluchant les listes de souscripteurs aux partis politiques, que plus de la moitié des donations de 5 000 dollars et plus sont données tant au parti Libéral du Canada qu'au parti Progressiste-Conservateur. Est-ce à dire que ces organismes ont compris depuis longtemps la règle inévitable de l'alternance éventuelle du pouvoir entre les formations politiques ?

Tout autant curieux de constater que l'autre moitié est généralement réservée au parti au pouvoir, quel qu'il soit...

Il faudrait vraiment jouer à l'autruche pour refuser d'admettre l'intérêt de ces « dons désintéressés ». Et que dire maintenant des grands collecteurs de fonds ? La réponse est souvent le jeu des miroirs : de bons contacts dans les milieux d'affaires permettent une entrée dans l'establishment des partis, laquelle augmente les contacts dans les milieux d'affaires, qui permettent ensuite d'accéder au Saint des Saints et alors être en mesure d'exiger...

Le financement populaire des partis politiques serait un message très clair de moralité et le signe non équivoque que les compagnies, les syndicats et les importants bailleurs de fonds n'ont plus cette influence démesurée sur le système de décision politique.

La démocratie

Le financement populaire n'est pas seulement une initiative liée à la moralité. Ce serait aussi, s'il était adopté, la concrétisation d'une volonté véritable de démocratie. Les compagnies ne votent pas, les associations ne votent pas et les syndicats ne votent pas. Et il n'y a pas plus de raisons pour que ces organismes jouent un rôle prépondérant dans notre système électoral et politique, en finançant plus de la moitié des activités des partis politiques canadiens. C'est aussi une question de démocratie.

Ce sont les électeurs qui doivent contrôler notre système électoral, qui constitue le fondement même de notre démocratie. Ce contrôle doit s'exercer à toutes les étapes du processus démocratique. Ce qui implique une participation réelle des citoyens, mais qui exigera aussi une décentralisation des structures et des prises de décisions à l'intérieur des partis politiques.

Il est évident qu'il est plus facile pour les collecteurs de fonds des partis politiques d'obtenir une contribution de 5 000 dollars que 100 dons de 50 dollars. Mais cette facilité, pour ne pas dire cette paresse, mène à des partis très centralisés, où le simple membre n'a plus sa place. N'ayant pas besoin de ses 50 dollars, on se passe facilement de ses idées.

Il y a dans mon comté une dame de 82 ans qui, de temps à autres, m'envoie, pour mon Association de comté, un dollar avec un petit mot d'encouragement. Eh bien, je vous assure que j'attache beaucoup plus d'importance, tant du point de vue humain que démocratique, à une contribution comme celle-là qu'à celle d'un ingénieur qui m'enverrait 10 000 dollars.

En choisissant la solution de facilité, les partis politiques consentent à se mettre au service d'un contributeur corporatif, délaissant ainsi des milliers et des milliers de Canadiens ; processus peut-être plus simple, mais sûrement beaucoup moins démocratique.

Lorsqu'une formation politique s'astreint, année après année, à solliciter des fonds des électeurs, elle leur montre en même temps qu'elle a besoin d'eux et s'oblige à s'en rapprocher et à les consulter de façon régulière sur ses grandes orientations. Le membership du parti est ainsi beaucoup plus valorisé, et ne se limite plus à du travail d'élection tous les quatre ans, de sorte que la démocratie devient un exercice permanent. Le financement populaire donne aux contributeurs un sentiment accru d'appartenance à un parti, ce qui ne peut qu'augmenter la vigueur démocratique d'une société.

C'est la grande vertu du financement populaire que de forcer les partis à une plus grande décentralisation de leurs structures, à revenir vers leur base et à favoriser une véritable interaction entre les dirigeants et les membres d'une formation politique. La réforme électorale devrait d'autre part, comme cela se fait dans plusieurs provinces canadiennes, se doubler d'une participation de l'État au financement des partis. Cette contribution pourrait se faire au pro-rata des votes obtenus à l'élection précédente.

Si nous avions appliqué ce système aux partis politiques fédéraux et leur avions attribué un dollar par vote, par année, les partis Libéral et Progressiste-Conservateur auraient reçu, pour la période 1973-1988, sensiblement les mêmes montants qu'ils ont reçus, pendant cette même période, des corporations et des syndicats.

La faisabilité

Contrairement à ce que prétendent certaines personnes, nous sommes loin d'être en terrain vierge au Canada dans le domaine de la réglementation du financement des partis politiques. Au moins sept provinces canadiennes — en plus de l'État fédéral — sont régies par des lois relatives au financement des partis. Le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et l'Alberta imposent une limite annuelle aux contributions. Quatre autres assemblées législatives — celles du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Île-du-Prince-Édouard et le gouvernement fédéral — ne réclament quant à elles que des renseignements sur les sources et les montants des contributions. En outre, sept de ces huit juridictions allouent des fonds publics aux formations politiques qui répondent à certains critères précis.

De toute évidence, c'est la législation québécoise — en vigueur depuis 1977 — qui est la plus progressive, non seulement à l'égard du financement des partis, mais aussi sous tous les aspects du système électoral et des mesures touchant les partis politiques.

Le Québec a revu de fond en comble les règles électorales, par exemple en décriminalisant tout le processus et en faisant exercer un contrôle strict des activités électorales par le Directeur général des Élections.

Le Parti Québécois, qui fit adopter cette loi, s'est astreint au financement populaire dès sa fondation en 1968. Il refusa

toujours les dons des compagnies ainsi que les contributions individuelles dépassant 3 000 dollars par année. Ce qui ne l'empêcha pas de prendre le pouvoir en 1976.

Il est particulièrement intéressant de noter à cet égard que le Parti Libéral du Québec, qui jusque-là était largement financé par des sources corporatives, s'est adapté de manière très harmonieuse et avec beaucoup de succès aux nouvelles règles de financement. Ses recettes annuelles dépassent les sept millions de dollars, soit 2,5 fois plus, toutes proportions gardées, que le parti fédéral au pouvoir.

Au Québec, la loi limite toujours les contributions au simple citoyen et exige la divulgation des montants ; elle fait désormais partie des moeurs politiques québécoises. L'expérience du Québec a démontré, hors de tout doute, la faisabilité du financement populaire.

Au niveau fédéral, toutes les expériences individuelles de financement populaire ont été plus que concluantes. J'ai eu l'honneur en août 1987 d'être le premier député fédéral à réaliser une campagne de financement grâce à des sources strictement individuelles et limitées à 1 000 dollars. Nous avons alors recueilli 62 710 dollars provenant de 3 162 souscripteurs individuels. Et depuis, mon Association de comté a maintenu avec grand succès cette forme de financement.

La base d'un parti politique, c'est son membership. C'est à partir de ce noyau que les partis remportent du succès ou connaissent l'échec. Lors de la première campagne de financement réalisée dans le comté de Mégantic-Compton-Stanstead, nous pouvions compter sur près de 2 500 membres en règle, qui ont vu dans le financement populaire un moyen pour la base de participer, de s'exprimer, de faire partie d'une structure de comté décentralisée et d'avoir un effet réel sur le processus politique.

En juin 1988, l'ancien ministre de l'Environnement est devenu le premier candidat à une élection fédérale à financer sa campagne exclusivement à partir de contributions de particuliers. En parlant de la réforme du financement des partis, il a déclaré : « Il s'agit d'une vision essentielle pour tous les Canadiens - surtout pour les jeunes -, d'une nouvelle mentalité à développer, d'un goût marqué pour le service désintéressé ».

En moins d'un mois, les organisateurs de sa campagne dans la circonscription de Lac-Saint-Jean recueillaient environ 85 000 dollars auprès de 1 600 personnes ; sa victoire était éclatante.

Enfin, lors de la dernière campagne électorale générale à l'automne de 1988, les candidats québécois du Parti progressiste-conservateur se sont librement soumis à un mode de financement populaire, basé sur le contrôle et la divulgation des sources. Les résultats, ai-je besoin de le rappeler, furent extrêmement positifs : près de 2,5 millions de dollars recueillis en peu de temps, une participation dépassant les 85 % et 63 élus sur 75 comtés.

Les réticences de l'establishment

Malgré toutes ses vertus et son impact démocratique, malgré la faisabilité évidente de cette réforme, les partis politiques hésitent à s'y engager ; non pour des calculs électoraux, ni pour des questions de principes, ni pour des raisons de faisabilité, mais bien parce que ces partis politiques sont généralement des structures hautement centralisées ayant peu ou pas de contact avec leur base. Ces establishments sont les « pundits » de la politique, et savent bien que le financement populaire amènerait une réforme en profondeur des structures de l'appareil des partis politiques, remettant ainsi en cause leur propre rôle et leur propre influence au sein de ces partis. Passer d'une structure hautement centralisée à une structure totalement décentralisée exige une véritable volonté politique, ce qui n'est jamais facile.

Cette réforme est pourtant souhaitable et souhaitée, non seulement par le Canadien moyen, mais aussi par l'ensemble des chefs d'entreprises et de P.M.E. Un sondage effectué par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, en 1988, auprès de ces 80 000 membres a démontré que cette réforme est souhaitée et favorisée. L'expérience québécoise en a fait une démonstration plus qu'éloquente depuis maintenant 13 ans.

Les réticentes proviennent donc de ceux qui sont en place dans les partis politiques et qui gravitent autour des centres de décision. Ceux-là, qui ont souvent joué un rôle très important au niveau des partis politiques et des gouvernements de notre pays, et rendu d'importants services à la nation, hésitent, bien sûr, à chambarder des structures où ils sont à l'aise, même si elles sont désuètes et dépassées. D'autres ne tiennent qu'à protéger leur intérêt personnel. Leurs hauts cris constituent, plus souvent qu'autrement, un réflexe de défense.

Le droit d'association

L'objectif premier d'une authentique réforme électorale est de mieux servir la démocratie. C'est la raison pour laquelle je plaide depuis tant d'années en faveur du financement populaire. Mais cette expression de la démocratie doit aussi être conforme à notre *Charte canadienne des droits et libertés* et respecter ces grands principes canadiens qui nous guident et nous unissent : la liberté d'association et la liberté d'expression.

La dernière campagne électorale a donné lieu à la formation de certains groupes qui, à bon droit, s'étant associés dans un même but, désiraient s'exprimer et influencer l'électorat : qui pour ou contre l'avortement, qui pour ou contre le libre-échange, qui pour tel ou tel dossier environnemental. Personne n'exerçait de contrôle sur ces groupes, même si certains ont dépensé lors de la campagne électorale des sommes

astronomiques, peut-être même plus élevées que ce qui était permis pour un parti politique enregistré, qui présentait des candidats dans les 295 comtés de notre pays. Aucun contrôle en ce qui concerne la divulgation des dépenses, les recettes, les sources de financement ou les autres vérifications.

Le problème vient du fait que nos règles permettant la formation de partis politiques sont trop rigides, contraignantes et sévères pour être pratiquement applicables, et constitutionnellement valides. Bien sûr que nous avons les pouvoirs de légiférer pour imposer aux associations politiques certaines mesures de contrôle, de vérification et d'opération. Mais alors, nous devons le faire pour que les règles soient les mêmes pour tous ces groupes, partis politiques - associations politiques - groupes d'intérêt, qui veulent intervenir dans ce processus.

Et alors, il faut rendre très accessible la formation d'une association politique, laquelle sera par la suite régie par les différentes mesures citées plus haut. En vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, j'aurai toujours le droit de m'associer à d'autres Canadiens pour faire valoir l'expression d'une idée et tenter de convaincre d'autres Canadiens d'y souscrire. Toute mesure trop rigide qui restreint ce droit ou m'en empêche est à mon sens inconstitutionnelle, et, de toute façon, ne devrait pas être retenue.

Il n'y a d'ailleurs pas de raison pour tenter de limiter le nombre d'associations politiques. L'enregistrement auprès du Directeur général des Élections devrait suffire. Une fois cette étape préliminaire et élémentaire franchie, cette association devra se conformer à la loi générale : rapport annuel vérifié, financement réservé et exclusif aux électeurs canadiens, divulgation du nom des donneurs et des montants, divulgation des dépenses effectuées, nomination d'un agent officiel, etc.

Ces associations politiques contribueront alors de façon positive à la démocratie et à la vie politique de notre pays, sans en fausser le processus électoral. Des distinctions supplémentaires pourraient alors être faites entre les périodes électorales et les périodes non électorales. De toute façon, les règles devraient alors être toujours les mêmes pour tous les groupes, partis politiques enregistrés ou non.

La constitution actuelle du Parti Progressiste-Conservateur du Canada favorise l'indépendance des associations de comté. Selon cette proposition, cette dernière pourrait alors devenir une association politique indépendante, affiliée à un parti politique principal ou carrément être reliée à la structure principale du parti. Dans ce dernier cas, toutes les mesures de contrôle devraient être totalement absorbées par le parti politique. Car il est évident pour moi qu'il ne peut y avoir en cette matière de demi-mesure, comme c'est le cas présentement, alors que les associations de comté ne sont tenues ni à la divulgation de leurs recettes, ni à la divulgation de leurs dépenses et ni à aucun autre contrôle pourtant exigé des partis politiques enregistrés.⊗