Élections Canada

Analyse des tendances financières des entités politiques fédérales réglementées de 2000 à 2014

NOVEMBRE 2015

Table des matières

Introduction 5
1. Contexte 6
2. Actif net 10
3. Financement privé – Contributions 13
4. Financement public 19
5. Dépenses 23
6. Conformité aux règlements 27
Conclusion 30
Annexe A – Au sujet des données 31
Annexe B – Nombre d'entités politiques fédérales réglementées, 2004 à 2014 32

Introduction

Le présent rapport fournit de l'information détaillée sur les activités financières des entités politiques fédérales réglementées. Il démontre aussi les répercussions des règles qui gouvernent le financement politique au Canada en présentant le financement, les dépenses et l'actif net des entités politiques fédérales réglementées d'après leurs rapports financiers. Il traite en outre de questions liées à la non-conformité aux dispositions financières de la *Loi électorale du Canada* (LEC).

Il s'agit du premier rapport que nous envisageons de publier à chaque cycle électoral, qui commence au début d'une élection générale et se poursuit jusqu'au début de la suivante. L'analyse d'un cycle électoral complet permettra de comparer des données et de documenter les tendances au cours de chaque cycle et au fil du temps.

Rapports des entités politiques

Les rapports des entités politiques comprennent les rapports financiers annuels des partis politiques enregistrés et des associations de circonscription enregistrées, ainsi que les divers rapports associés à un événement : le rapport sur les dépenses électorales des partis politiques enregistrés, les rapports des campagnes électorales des candidats, les rapports des candidats à l'investiture et les rapports des candidats à la direction. À la fin de chaque année, ou après un événement, selon le cas, les entités politiques fédérales réglementées doivent satisfaire aux exigences de présentation de rapport en se conformant à un calendrier préétabli prévu par la loi.

Les données financières présentées dans ce rapport couvrent la période de 2000 à 2014[1], ce qui permet d'illustrer les répercussions possibles des modifications législatives diverses et l'incidence de cinq élections générales tenues pendant cette période, et de mettre en relief la période antérieure et postérieure à l'introduction des allocations trimestrielles et les restrictions aux contributions en 2004. Le rapport examine les dépenses des entités politiques fédérales réglementées, ainsi que leurs deux principales sources de revenus, soit le financement public et les contributions privées. Des données sont également présentées sur l'incidence des revenus et des dépenses sur l'avoir net des partis enregistrés et de leurs associations de circonscription en mesurant leurs situations d'actif net pendant cette période.

Le rapport montre que l'actif net global des partis enregistrés et de leurs associations de circonscription s'est accru entre 2004 et 2014, passant de 7,8 millions de dollars à 81,7 millions de dollars, dont plus de la moitié appartient aux associations de circonscription. Cette période montre également un écart de plus en plus grand entre l'actif net des partis enregistrés qui ont répondu aux conditions d'obtention d'allocations trimestrielles et ceux qui n'y ont pas répondu.

En ce qui concerne les contributions, le rapport indique une baisse au cours des années électorales suivant l'an 2000, mais une relative stabilité pendant les années non électorales. De plus, la proportion des contributions par rapport aux fonds publics reçus par les entités politiques fédérales réglementées entre 2000 et 2014 a changé. Avant 2004, lorsque l'on comparait les contributions aux fonds publics reçus, les contributions représentaient 89 % du total, tandis que les fonds publics atteignaient 11 %; toutefois, après 2004, les contributions ont chuté à 55 % (malgré la déclaration de contributions dans les rapports des associations de circonscription), tandis que les fonds publics atteignaient 45 % du financement total.

[1] Les données financières présentées dans ce rapport sont indexées à l'année 2014. Se reporter à l'annexe A pour prendre connaissance des facteurs de l'inflation appliqués chaque année.

Sur le plan des dépenses, le rapport montre que les entités politiques fédérales réglementées ont engagé des dépenses totales de 1,3 milliard de dollars de 2004 à 2014, dont 794 millions de dollars étaient des dépenses annuelles de partis enregistrés et de leurs associations de circonscription affiliées, et 535 millions de dollars étaient associés à des événements (dont 95 % pour des élections).

Le rapport traite également des incidences régulatoires de non-conformité aux dispositions financières de la LEC, depuis la promulgation du projet de loi C-24, en 2004, jusqu'en 2014, par l'examen du nombre et des types de cas de non-conformité et de la façon de les régler – soit par renvoi au commissaire aux élections fédérales, soit au moyen de mesures administratives.

Le présent rapport ne comprend pas les mesures prises par le commissaire aux élections fédérales dans les renvois transmis à son bureau. Pour plus de renseignements à ce sujet, veuillez consulter le rapport annuel du commissaire aux élections fédérales.

1. Contexte

Les règles qui régissent le financement politique au Canada résultent de réformes successives qui ont débuté en 1970 et ont été influencées par les recommandations du Comité sur les dépenses électorales (connu sous le nom de Comité Barbeau) en 1966[2]. Ces recommandations comprenaient les suivantes :

- reconnaître les partis politiques et les rendre légalement responsables de leurs activités de financement et de leurs dépenses;
- renforcer la confiance du public en exigeant que les partis et les candidats divulguent leurs revenus et leurs dépenses;
- assurer un certain degré d'égalité financière par le financement public et l'imposition de contrôles des coûts des élections;
- élargir la base des contributions au moyen de mesures incitatives fiscales pour les donateurs.

Les recommandations du Comité Barbeau, ainsi que celles de la Commission Lortie (1991), ont contribué à l'établissement de ce qui a été décrit comme un « modèle égalitaire » de la démocratie électorale.

Comme l'a expliqué la Cour suprême du Canada :

> *Ce modèle repose sur l'idée que chacun doit avoir une chance égale de participer au processus électoral. Suivant ce modèle, la richesse constitue le principal obstacle à l'égalité de participation : C. Feasby, « Libman v. Quebec (A.G.) and the Administration of the Process of Democracy under the Charter: The Emerging Egalitarian Model » (1999), 44 R.D. McGill 5. En conséquence, le modèle égalitaire préconise un processus électoral où il faut empêcher les nantis de dominer le processus au détriment des personnes possédant des ressources financières moins grandes. Il existe deux façons pour l'État d'instaurer l'égalité de participation dans le processus électoral : O. M. Fiss, The Irony of Free Speech (1996), p. 4. Premièrement, l'État peut donner une voix à ceux qui ne pourraient autrement se faire entendre. C'est ce que fait la Loi en prévoyant le remboursement des dépenses des candidats et des partis politiques et en attribuant du temps d'antenne aux partis politiques. Deuxièmement, l'État peut atténuer les voix qui dominent le discours politique pour que d'autres voix puissent elles aussi se faire entendre. Au Canada, le législateur a choisi de régir le processus électoral principalement au moyen de la deuxième solution, soit en réglementant les*

[2] Rapport du Comité des dépenses électorales, 1966.

dépenses électorales par des dispositions exhaustives sur le financement des élections. Ces dispositions visent à permettre à ceux qui souhaitent participer au débat électoral de le faire à armes égales. Leur participation permet aux électeurs d'être mieux informés; aucune voix n'est étouffée par une autre[3].

Bien que le présent rapport couvre la période de 2000 à 2014, vous trouverez ci-après un résumé de l'historique du régime afin d'aider à la compréhension du contexte plus large.

1970 – Projet de loi C-215 *(modification à la Loi électorale du Canada)*

À la suite des recommandations du Comité Barbeau, la LEC a été modifiée en 1970 pour inclure un processus par lequel les partis politiques pouvaient s'enregistrer auprès du directeur général des élections. Ainsi, les partis pouvaient inscrire leur nom sur le bulletin de vote sous celui de leur candidat dans n'importe quelle circonscription.

1974 – Projet de loi C-203 *(Loi sur les dépenses d'élection)*

Bien que la LEC ait été modifiée en 1970 pour prévoir l'enregistrement des partis politiques, c'est en 1974 que le Parlement a adopté la *Loi sur les dépenses d'élection*. Les principaux changements de la *Loi sur les dépenses d'élection* étaient les suivants :

- plafonds des dépenses d'élection pour les partis enregistrés et les candidats;
- financement public [4] sous forme de remboursements partiels des dépenses d'élection des partis enregistrés et des candidats[5];
- crédits d'impôt de jusqu'à 500 $ aux personnes qui ont donné à des partis enregistrés et à des candidats;
- divulgation obligatoire, par les partis enregistrés et les candidats, du montant et de la provenance de toutes les contributions de plus de 100 $[6];
- interdiction aux tiers (entités autres que les partis enregistrés ou les candidats[7]) de faire de la publicité en vue de favoriser un parti politique et ses candidats pendant une période électorale ou de s'y opposer.

2000 – Projet de loi C-2 *(La Loi électorale du Canada)*

Avec l'adoption du projet de loi C-2 en 2000, la LEC a rendu obligatoire l'enregistrement des tiers qui font de la publicité et les a assujettis à des plafonds de dépenses de publicité électorale[8]. La loi a instauré des plafonds de dépenses pour la publicité faite par des tiers au cours d'une élection générale de 150 000 $ à l'échelle

---

[3] *Harper c. Canada (Procureur général)*, [2004] 1 R.C.S. 827, 2004 CSC 33.

[4] Aux fins du présent rapport, le financement public est constitué de subventions de l'État sous forme d'allocations trimestrielles versées aux partis enregistrés admissibles, du remboursement partiel des dépenses payées aux candidats et aux partis enregistrés et de subventions de vérification versées aux vérificateurs des candidats et des associations de circonscription.

[5] Les partis enregistrés reçoivent une remise de 50 % sur leurs dépenses de téléphonie et de publicité. En 1983, le remboursement a été modifié à 22,5 % du total des dépenses – seulement si les dépenses atteignaient au moins 10 % du plafond des dépenses d'élection. En 1996, les règles d'admissibilité ont de nouveau été modifiées afin que les partis aient à enregistrer au moins 2 % des votes exprimés à l'échelle nationale ou 5 % des votes exprimés dans les circonscriptions dans lesquelles ils présentaient des candidats. Les candidats qui obtenaient au moins 15 % du vote dans leurs circonscriptions devenaient admissibles au remboursement. Le montant de celui-ci était basé sur une formule prenant en compte le nombre d'électeurs dans la circonscription. En 1983, le remboursement correspondait à 50 % du total des dépenses d'élection du candidat.

[6] Le seuil de 100 $ a été haussé à 200 $ en 2000.

[7] Après 2004, la définition de tiers a été modifiée de manière à désigner toute entité ou personne autre qu'un candidat, un parti enregistré ou une association de circonscription d'un parti enregistré.

[8] La loi de 2000 cumulait de nombreuses tentatives de réglementer les dépenses de publicité des tiers pendant une période électorale. La loi adoptée en 1974 a été modifiée en 1983 pour interdire toute dépense électorale par un tiers, à moins d'autorisation officielle. La loi de 1983 a été invalidée par les tribunaux parce qu'elle enfreignait la liberté d'expression prévue à l'article 2 de la Charte canadienne des droits et libertés. Une loi ultérieure a été invalidée en 1993 pour les mêmes motifs.

nationale et de 3 000 $ dans une circonscription en particulier. Ces plafonds de dépenses d'élection sont rajustés chaque année en fonction de l'inflation.

2004 – Projet de loi C-24 *(Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu)*

Le projet de loi C-24, intitulé *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu*, est entré en vigueur le 1er janvier 2004. Il a élargi la portée de la LEC en réglementant les activités financières des candidats à l'investiture et des candidats à la direction ainsi que des associations de circonscription[9]. Ces entités devaient pour la première fois faire rapport de leurs revenus et dépenses et étaient assujetties à tout un éventail de contrôles régulatoires. Les candidats à l'investiture étaient également dorénavant assujettis à des plafonds de dépenses d'élection (mais non les candidats à la direction).

Le projet de loi C-24 a également instauré les restrictions suivantes aux contributions :

- Les contributions de citoyens canadiens et de résidents permanents étaient dorénavant limitées à 5 000 $ annuellement à un parti enregistré et à ses associations de circonscription, candidats et candidats à l'investiture; à cela s'ajoutent 5 000 $ pour une course à la direction et 5 000 $ pour chaque candidat indépendant (tous les plafonds étaient indexés à l'inflation).
- Les contributions provenant des sociétés, des syndicats et d'autres associations étaient limitées annuellement à 1 000 $ (indexées à l'inflation) pour les associations de circonscription, les candidats et les candidats à l'investiture d'un parti enregistré en particulier; ces entités n'avaient pas le droit de contribuer directement à un parti politique ou à ses candidats à la direction.

Pour compenser la perte de revenus éventuelle causée par de nouvelles restrictions aux contributions, différentes mesures ont été introduites pour accroître le financement public :

- Des allocations trimestrielles aux partis fédéraux enregistrés ont été instaurées. L'allocation était de 0,4375 $ (indexée à l'inflation) pour chaque voix obtenue à l'élection générale la plus récente. Pour être admissible, un parti devait avoir obtenu au moins 2 % de l'ensemble des voix à l'échelle nationale ou 5 % du suffrage exprimé dans les circonscriptions dans lesquelles il présentait des candidats.
- Le seuil de votes pour qu'un candidat soit admissible au remboursement partiel de ses dépenses électorales payées et des dépenses personnelles des candidats a été abaissé de 15 % à 10 %.
- Le taux de remboursement des dépenses d'élection applicable aux candidats admissibles a été haussé de 50 % à 60 %.
- Le taux de remboursement des dépenses d'élection générale des partis enregistrés admissibles a été augmenté de 22,5 % à 50 %, et a fait l'objet d'une hausse unique à 60 % pour l'élection générale de 2004.
- Le crédit d'impôt maximal pour les contributions politiques de 75 % du montant d'une contribution était appliqué aux 400 premiers dollars versés plutôt qu'aux 200 premiers dollars. Le crédit d'impôt maximal a été porté de 500 $ à 650 $.
- Les crédits d'impôt ont été offerts pour la première fois pour des contributions financières aux associations de circonscription.

[9] Voir l'annexe B pour connaître le nombre d'entités politiques fédérales réglementées de 2004 à 2014.

2007 – Projet de loi C-2 (Loi sur la responsabilité fédérale)

Ce projet de loi, qui est entré en vigueur le 1er janvier 2007, a resserré les règles concernant les contributions politiques en abaissant le plafond des contributions individuelles et en limitant davantage l'admissibilité d'un donateur. Les principales dispositions du projet de loi C-2 sur le financement politique sont les suivantes :

- Les contributions des personnes morales, des syndicats et des associations ont été interdites.
- Le plafond des contributions a été fixé à 1 000 $ (indexé en fonction de l'inflation) par année civile pour :
    - chaque parti enregistré;
    - la combinaison des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats de la même affiliation politique.
- Le plafond des contributions a été fixé à 1 000 $ au total (indexé en fonction de l'inflation) pour les candidats à la direction d'une campagne en particulier et chaque candidat indépendant au cours d'une élection en particulier.
- Le plafond des contributions en espèces aux entités politiques fédérales réglementées a été fixé à 20 $.

2011 – Projet de loi C-13 *(Loi sur le soutien de la croissance de l'économie et de l'emploi au Canada)*

Le projet de loi C-13, qui a reçu la sanction royale le 15 décembre 2011 et est entré en vigueur au cours du deuxième trimestre de 2012, a modifié la LEC pour diminuer le financement public des partis enregistrés admissibles en éliminant graduellement leurs allocations trimestrielles. L'allocation trimestrielle a été réduite annuellement jusqu'à son élimination après le premier trimestre de 2015.

2014 – Projet de loi C-23 (Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois)

Le projet de loi C-23, intitulé *Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois* et modifiant certaines lois en conséquence, a reçu la sanction royale le 19 juin 2014. Le projet de loi C-23 comportait certains changements à la LEC, dont les suivants :

- un nouveau régime de déclaration des prêts et des créances impayées;
- de nouvelles restrictions relatives à la provenance et au montant du prêt;
- de nouveaux plafonds de dépenses d'élection pour les partis enregistrés et les candidats, qui comprennent une augmentation de 5 % et l'établissement au prorata du plafond pour des périodes électorales plus longues;
- des réductions du remboursement des dépenses d'élection payées pour avoir dépassé le plafond des dépenses d'élection;
- un plafond de contributions plus élevé à 1 500 $ par année et à 1 500 $ par scrutin pour les candidats indépendants, qui augmentera ensuite de 25 $ par année;
- la modification du plafond des contributions aux candidats à la direction sur une base annuelle plutôt que par événement;
- un plafond de contributions plus élevé pour les candidats et les candidats à la direction pour leurs propres campagnes (le changement permet aux candidats de verser jusqu'à 5 000 $ et aux candidats à la direction jusqu'à 25 000 $ à leur propre campagne);
- un nouveau régime de traitement des demandes de prorogation des échéances de présentation de rapports et de corrections des rapports sur les transactions des entités politiques fédérales réglementées;
- l'exigence selon laquelle le directeur général des élections doit produire des lignes directrices, des notes d'interprétation et des avis écrits.

2. Actif net

La présente section se penche sur l'actif net des partis enregistrés et de leurs associations de circonscription affiliées depuis 2003, soit avant l'introduction du projet de loi C-24, jusqu'en 2014. L'actif net d'une entité politique continue équivaut à sa valeur nette et constitue un indicateur clé de santé financière.

a) Actif net global des partis politiques enregistrés et des associations de circonscription, de 2003 à 2014

L'actif net présenté est celui des partis politiques enregistrés et de leurs associations de circonscription. Ceux-ci ont été regroupés pour obtenir un portrait plus précis de la richesse globale des partis politiques enregistrés, étant donné que les ressources peuvent être partagées librement entre un parti et ses associations de circonscription. De 2004 à 2014, les associations de circonscription ont reçu 149 millions de dollars en contributions qui les ont aidées à dégager l'actif net annuel moyen pour cette période de 26 millions de dollars, soit en moyenne 63 % de la richesse financière des partis enregistrés et de leurs associations de circonscription.

L'actif net de tous les partis enregistrés et de leurs associations de circonscription est passé de 7,8 millions de dollars en 2004 à 81,7 millions de dollars en 2014[10]. En 2014, 40,4 millions de dollars de l'actif net appartiennent aux partis enregistrés et 41,3 millions de dollars appartiennent à leurs associations de circonscription.

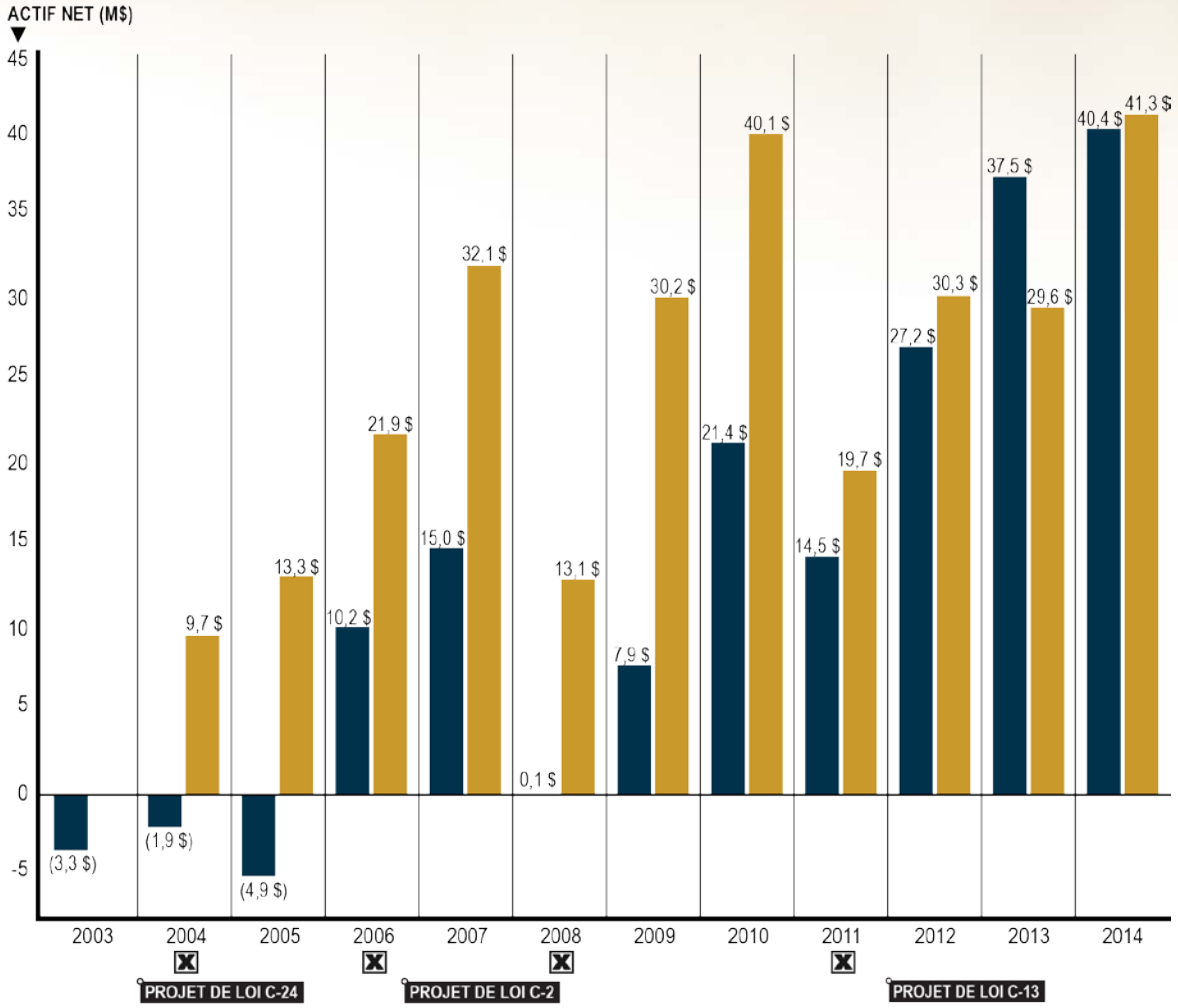
b) Actif net par parti politique enregistré

Certains partis enregistrés ont fait meilleure figure que d'autres dans le régime postérieur au projet de loi C-24. Les partis enregistrés qui sont devenus admissibles à des allocations trimestrielles en 2004 sont en meilleure situation financière en 2014 qu'ils ne l'étaient en 2004. Les partis enregistrés qui n'étaient pas admissibles à des allocations trimestrielles et qui comptent sur leur capacité d'amasser des fonds ont eux aussi amélioré leur situation financière générale au cours de la même période, quoique dans une moindre mesure, malgré la conduite de quatre élections générales.

Les partis enregistrés qui étaient admissibles à une allocation trimestrielle ont vu leur actif net collectif s'accroître de 72,5 millions de dollars de 2004 à 2014, répartis de la façon suivante : l'actif net du Parti conservateur a augmenté de 35,7 millions de dollars; celui du Parti libéral, de 19,8 millions de dollars; celui du Nouveau Parti démocratique (NPD), de 8,1 millions de dollars; celui du Bloc Québécois, de 4,3 millions de dollars; et celui du Parti Vert, de 4,6 millions de dollars. Dans l'ensemble, l'écart entre les plus petits partis et les plus grands s'est accru depuis 2004.

[10] Avant 2004, les associations de circonscription ne faisaient pas partie du régime régulatoire. Ainsi, leur actif net était inconnu. Les actifs nets en 2003 aux figures 1 et 2 s'appliquent seulement aux partis enregistrés.

Figure 1 : Actif net de tous les partis enregistrés et de leurs associations affiliées, de 2003 à 2014*



Projet de loi C-24 *: Modifications à la Loi électorale du Canada et à la Loi de l'impôt sur le revenu* : introduction d'allocations trimestrielles financées par l'État; établissement de plafonds de contribution; assujettissement des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction au régime régulatoire; augmentation des remboursements de dépenses électorales payées; crédits d'impôt pour les contributions.

Projet de loi C-2 *: Loi fédérale sur la responsabilité* : nouvelle réduction des plafonds de contribution; limitation de l'apport de contributions (particuliers seulement).

PARTIS

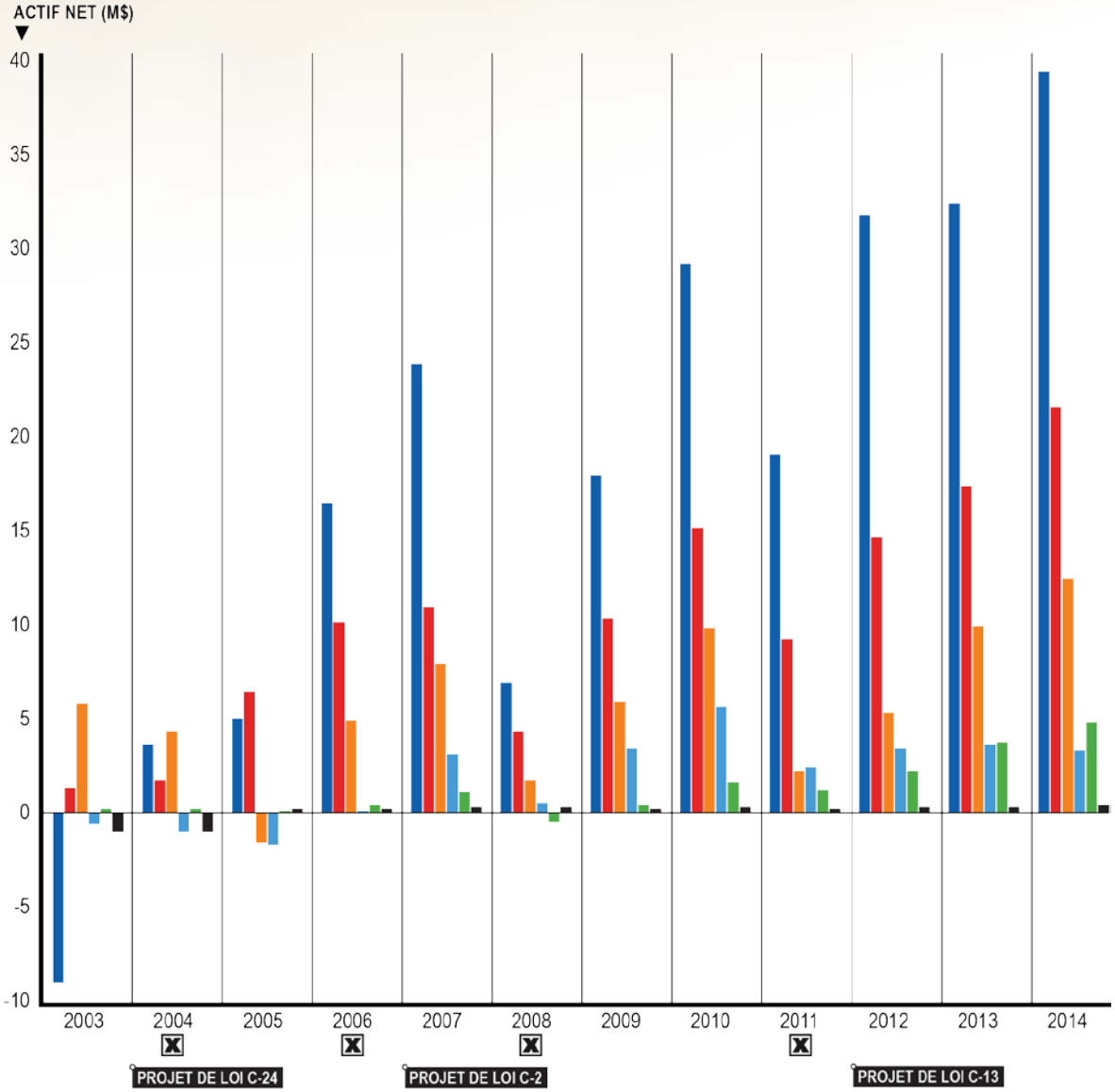
ASSOCIATIONS

ANNÉE D'ÉLECTION

Projet de loi C-13 *: Loi portant sur l'exécution de certaines dispositions du budget de 2011* : réduction du financement public direct des partis fédéraux enregistrés par le retrait graduel des allocations trimestrielles (réduites chaque année dès 2012 jusqu'à leur élimination en 2015).

* En 2003, les associations de circonscription ne faisaient pas partie du régime régulatoire. Leur actif net était donc inconnu. Actif net en 2003 s'applique seulement aux partis enregistrés. Après 2003, il s'applique aussi aux associations de circonscription.

Figure 2 : Actif net, par parti enregistré et association affiliée, de 2003 à 2014*



Projet de loi C-24 *: Modifications à la Loi électorale du Canada et à la Loi de l'impôt sur le revenu* : introduction d'allocations trimestrielles financées par l'État; établissement de plafonds de contribution; assujettissement des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction au régime régulatoire; augmentation des remboursements de dépenses électorales payées; crédits d'impôt pour les contributions.

Projet de loi C-2 *: Loi fédérale sur la responsabilité* : nouvelle réduction des plafonds de contribution; limitation de l'apport de contributions (particuliers seulement).

☒ ANNÉE D'ÉLECTION

▶ CONSERVATEUR
▶ LIBÉRAL
▶ NPD
▶ BLOC
▶ VERT
▶ AUTRES

Projet de loi C-13 *: Loi portant sur l'exécution de certaines dispositions du budget de 2011* : réduction du financement public direct des partis fédéraux enregistrés par le retrait graduel des allocations trimestrielles (réduites chaque année dès 2012 jusqu'à leur élimination en 2015).

* En 2003, les associations de circonscription ne faisaient pas partie du régime régulatoire. Leur actif net était donc inconnu. Actif net en 2003 s'applique seulement aux partis enregistrés. Après 2003, il s'applique aussi aux associations de circonscription.

3. Financement privé – Contributions[11]

La présente section examine les contributions reçues par toutes les entités politiques fédérales réglementées[12] de 2000 à 2014, le nombre de donateurs et le montant total des contributions, ainsi que les contributions reçues par chaque entité politique fédérale réglementée, de même que par les partis enregistrés et leurs entités affiliées.

a) Financement privé global (contributions) de 2000 à 2014

Une modification importante à la réglementation est survenue au cours de la période visée par le présent rapport : l'instauration du plafond des contributions. Adopté dans le projet de loi C-24, qui est entré en vigueur en 2004, ce plafond a été suivi d'autres restrictions promulguées dans le projet de loi C-2, qui est entré en vigueur en 2007.

De plus, de 2000 à 2014 cinq élections générales ont eu lieu (2000, 2004, 2006, 2008 et 2011). Il n'y avait pas de plafond des contributions lors de l'élection générale de 2000. Le projet de loi C-24 a établi des plafonds pour les contributions qui ont eu un impact sur les élections générales de 2004 et de 2006 tandis que les élections de 2008 et de 2011 étaient régies par les plafonds découlant du projet de loi C-2.

Les contributions aux entités politiques fédérales réglementées pendant les années d'élection pour la période du rapport ont enregistré une baisse après l'élection générale de 2000. Pendant l'année de l'élection de 2000, les entités politiques fédérales réglementées ont reçu 124,8 millions de dollars en contributions. En ce qui concerne les années des élections de 2004 et 2006, après l'entrée en vigueur du projet de loi C-24, les contributions moyennes par année d'élection étaient de 77 millions de dollars, soit une baisse de 38 %. Après le projet de loi C-2, il y a eu une autre baisse de 4 % des contributions moyennes par année d'élection à 74,3 millions de dollars pour 2008 et 2011.

Après 2004, le montant global des contributions lors des années sans élection est demeuré élevé. Les contributions annuelles moyennes reçues par les entités politiques fédérales réglementées pour les années sans élection après la promulgation du projet de loi C-24 (2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013 et 2014) s'élevaient à 52,9 millions de dollars, comparativement à 49,3 millions de dollars pour les années sans élection qui ont précédé la présentation du projet de loi C-24 (2001, 2002 et 2003). Il s'agit d'une hausse de 7 %, malgré l'instauration du plafond des contributions et des restrictions applicables à l'admissibilité des donateurs.

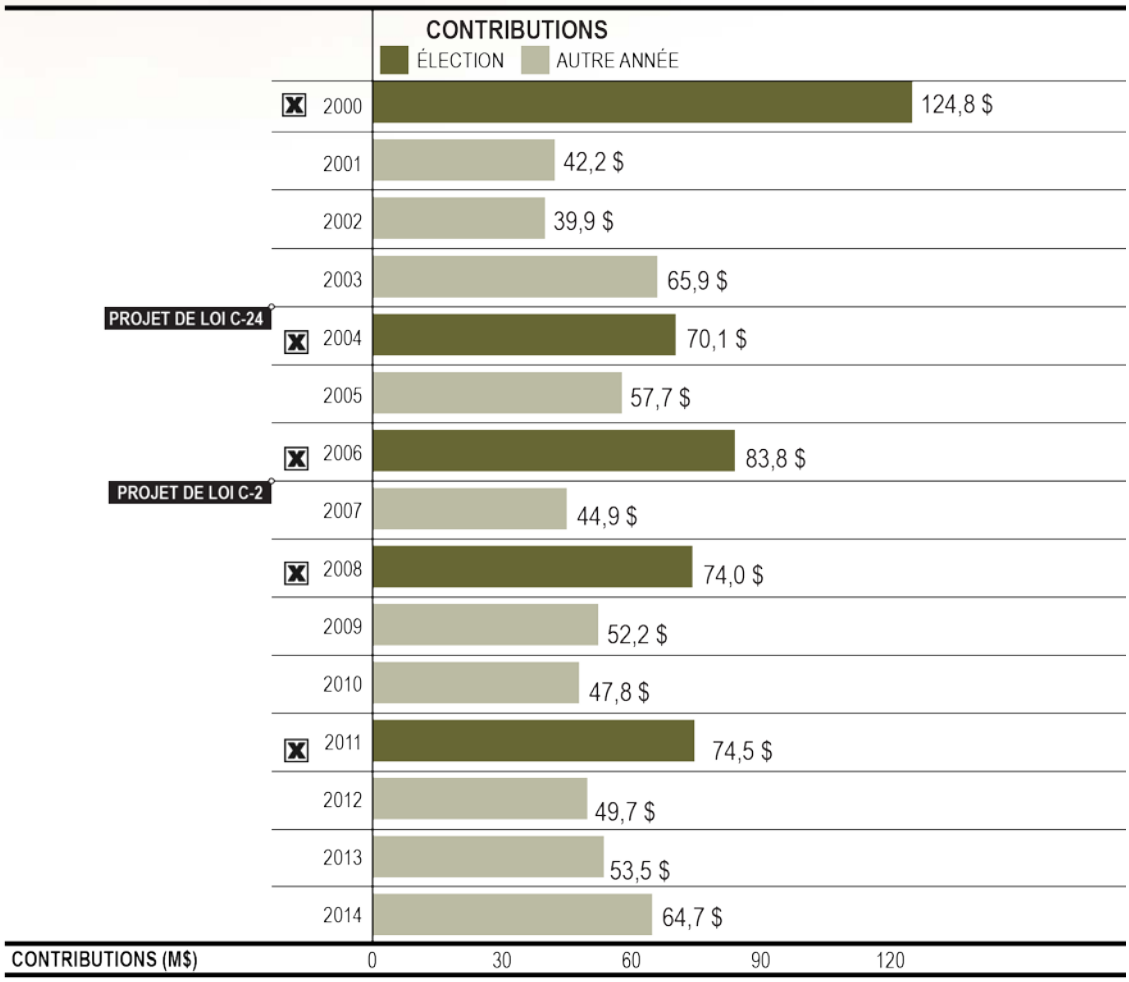
Il est difficile d'isoler l'incidence du projet de loi qui a instauré le plafond des contributions et les règles d'admissibilité des donateurs. Avant le projet de loi C-24, les contributions aux associations de circonscription, aux candidats à l'investiture et aux candidats à la direction n'étaient pas rapportées. D'autres facteurs qui ont pu avoir une incidence sur le financement des contributions comprennent la hausse du crédit d'impôt sur les contributions politiques en 2004, de même que l'amélioration des méthodes de financement entre les élections. De plus, la succession de gouvernements minoritaires de 2004 à 2011 a placé les partis fédéraux enregistrés dans un état permanent de financement en prévision de la prochaine élection générale. Néanmoins, il est à noter que les contributions ont également augmenté pendant les années non électorales

[11] Les contributions comprises sont à la fois monétaires et non monétaires.

[12] De 2000 à 2003, les entités politiques fédérales réglementées étaient seulement les partis enregistrés et les candidats. En 2004, la LEC a élargi sa portée de manière à inclure la réglementation des associations de circonscription, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction. Quand le rapport fait référence aux entités politiques fédérales réglementées après 2003, il désigne les partis enregistrés, les candidats, les associations de circonscription, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction.

lorsqu'un gouvernement majoritaire était au pouvoir. Sous réserve de ces facteurs, la moyenne des contributions versées de 2012 à 2014, après l'adoption des projets de loi C-24 et C-2, a augmenté de 13 % lorsqu'on la compare avec la moyenne des contributions versées de 2001 à 2003.

Figure 3 : Contributions aux entités politiques fédérales réglementées par année civile, de 2000 à 2014*



ANNÉE D'ÉLECTION

***Projet de loi C-24** : Modifications à la Loi électorale du Canada et à la Loi de l'impôt sur le revenu* : introduction d'allocations trimestrielles financées par l'État; établissement de plafonds de contribution; assujettissement des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction au régime régulatoire; augmentation des remboursements de dépenses électorales payées; crédits d'impôt pour les contributions.

***Projet de loi C-2** : Loi fédérale sur la responsabilité* : nouvelle réduction des plafonds de contribution; limitation de l'apport de contributions (particuliers seulement).

* De 2000 à 2003, les associations de circonscription et les candidats à l'investiture et à la direction ne faisaient pas partie du régime régulatoire. Leurs contributions étaient donc inconnues. Les contributions de 2000 à 2003 s'appliquent seulement aux partis enregistrés et aux candidats. Après 2003, elles s'appliquent aux partis enregistrés, aux candidats, aux associations, aux candidats à l'investiture et à la direction.

b) Nombre de donateurs et montants versés par fourchette en dollars

Les dispositions des projets de loi C-24 et C-2 avaient pour but de modérer la possibilité d'influence indue de l'argent dans le processus politique. Avant l'existence des plafonds sur les contributions, de 2000 à 2003, la grande majorité des donateurs (87 %) versaient annuellement 200 $ ou moins. Toutefois, les dons de ces donateurs représentaient 21 % des dollars reçus. Pendant cette période, 2 % des donateurs ont versé plus de 1 200 $; ceux-ci ont donné 54 % des dollars reçus. Ainsi, plus de la moitié de la somme des contributions provenait d'un faible pourcentage de donateurs.

Les années 2004 à 2006 marquent un changement : tandis que 79 % de tous les donateurs versaient 200 $ ou moins, leur part de dollars de contribution a augmenté à 32 % des dollars totaux reçus. Par ailleurs, 1 % des donateurs au cours de cette période ont versé plus de 1 200 $, et leur part totale a chuté à 17 % des dollars reçus.

Un autre changement est survenu après 2006. Les donateurs qui versaient 200 $ ou moins ont baissé à 78 %; toutefois, la part du total des dollars reçus a augmenté à 35 %. Bien que le nombre de donateurs qui versaient plus de 1 200 $ était de moins de 1 %, les dollars reçus de ces donateurs représentaient seulement 1 % du total[13].

c) Contributions aux diverses entités politiques fédérales réglementées

Le projet de loi C-24 a intégré les associations de circonscription, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction dans le régime régulatoire. De 2000 à 2003, les partis enregistrés ont reçu 81 % des montants de contribution, tandis que les candidats en ont reçu 19 %. Après le projet de loi C-24, de 2004 à 2014, les montants de contribution reçus par les partis enregistrés ont baissé à 62 % du total et ceux des candidats ont chuté à 12 %. Au cours de cette période, les associations de circonscription en ont reçu 22 % et les 4 % restants ont été attribués aux candidats à la direction et aux candidats à l'investiture.

À cet égard, la nouvelle structure régulatoire a pu avoir une incidence sur la façon dont les contributions entrent dans le système. Par exemple, avant le projet de loi C-24, les partis enregistrés désignaient souvent un agent enregistré auprès des associations de circonscription aux fins de la production de reçus aux fins de l'impôt. Ces contributions étaient alors déclarées comme contributions au parti enregistré. Depuis le projet de loi C-24, les associations de circonscription peuvent maintenant produire des reçus aux fins de l'impôt pour les contributions qu'elles reçoivent.

d) Contributions reçues par les partis enregistrés et leurs entités affiliées

Les contributions aux partis enregistrés et à leurs entités affiliées se conforment aux mêmes tendances que celles décrites précédemment. Le montant en dollars reçus a atteint un sommet au cours de l'année de l'élection générale de 2000, puis a diminué lors des années d'élection 2004 et 2006, après le passage du projet de loi C-24, avant de chuter davantage lors des années d'élection 2008 et 2011 à la suite du projet de loi C-2. Pourtant, malgré cette baisse générale, les contributions au Parti conservateur et au Parti Vert ont augmenté au cours des années d'élection 2008 et 2011 comparativement aux années d'élection 2004 et 2006.

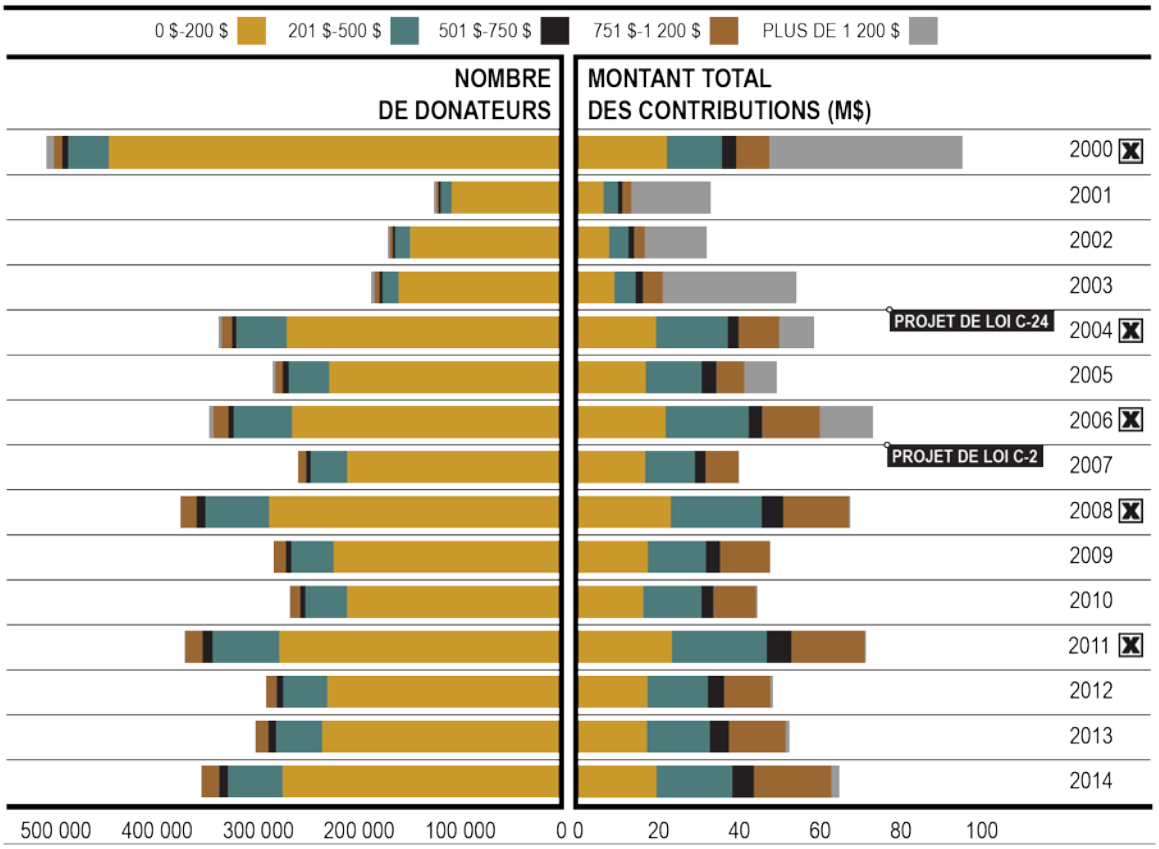
---

[13] Il convient de noter que les contributions de plus de 1 200 $ ne sont pas toutes non conformes. Après 2006, les contributions testamentaires de plus de 1 200 $ représentent 0,5 % du total des contributions, tandis qu'une proportion de 0,1 % a trait aux candidats, aux candidats à l'investiture ou aux candidats à la direction qui ont contribué plus de 1 200 $ à leur propre campagne. La proportion restante de 0,4 % est constituée de contributions non conformes.

Lors des années entre les élections, les contributions ont été plus élevées après 2004 comparativement aux années sans élection avant 2004, essentiellement en raison d'une hausse des contributions reçues par le Parti conservateur[14] et le Parti Vert lors des années sans élection postérieures à 2004.

De 2004 à 2014, le Parti conservateur a reçu près de la moitié (47 %) de toutes les contributions faites aux partis enregistrés et à toutes leurs entités affiliées. Pendant la même période, le Parti libéral en a reçu 30 %; le NPD, 15 %; le Bloc Québécois, 3 %; le Parti Vert, 3 %; et tous les autres partis (dont les candidats indépendants), 2 %.

Figure 4 : Nombre de donateurs et contributions en dollars par fourchette de valeur pour toutes les entités politiques fédérales réglementées, de 2000 à 2014*



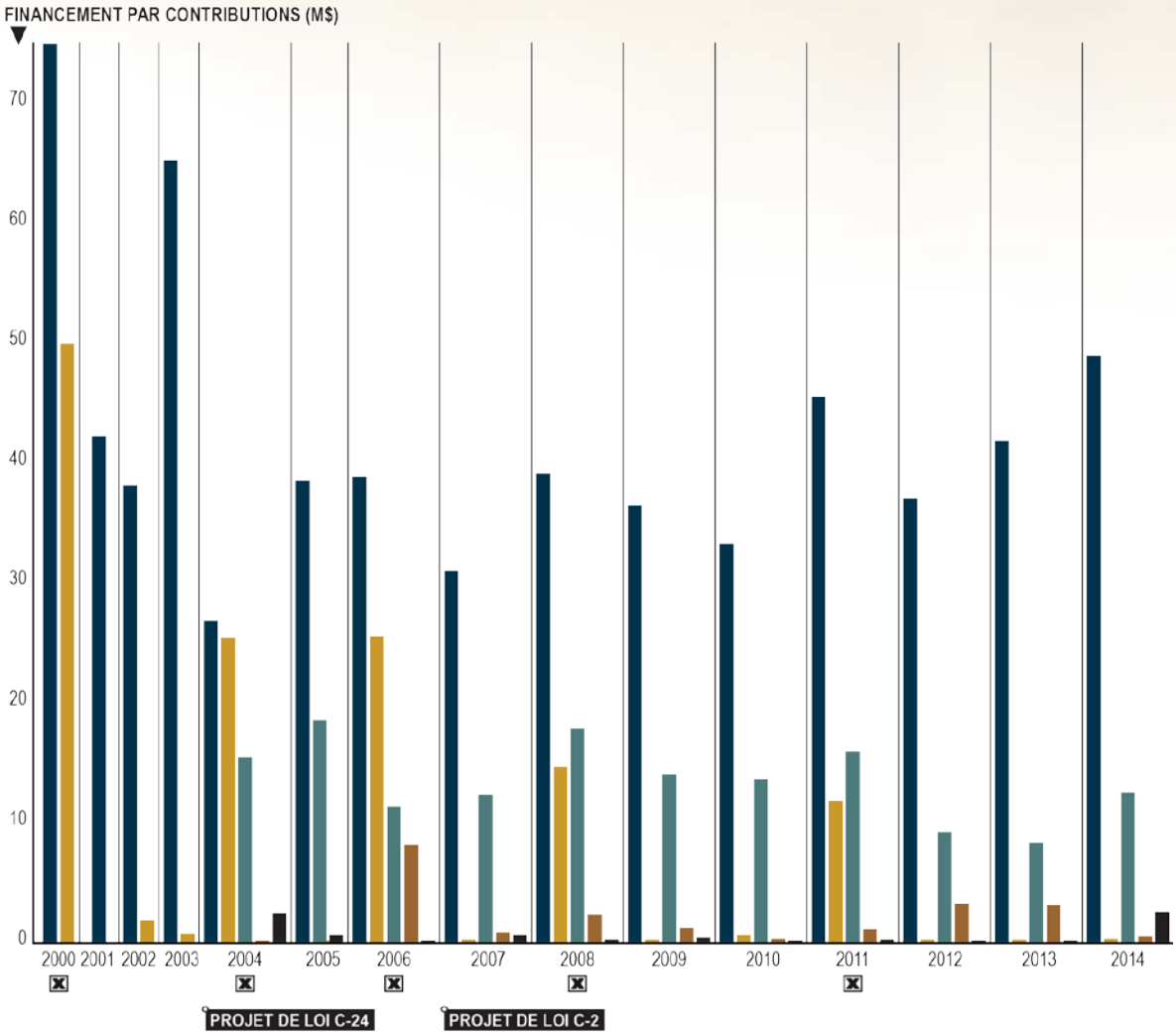
***Projet de loi C-24** : Modifications à la Loi électorale du Canada et à la Loi de l'impôt sur le revenu* : introduction d'allocations trimestrielles financées par l'État; établissement de plafonds de contribution; assujettissement des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction au régime régulatoire; augmentation des remboursements de dépenses électorales payées; crédits d'impôt pour les contributions.

***Projet de loi C-2** : Loi fédérale sur la responsabilité* : nouvelle réduction des plafonds de contribution; limitation de l'apport de contributions (particuliers seulement).

* De 2000 à 2003, les associations de circonscription et les candidats à l'investiture et à la direction ne faisaient pas partie du régime régulatoire. Leurs contributions étaient donc inconnues. Les contributions de 2000 à 2003 s'appliquent seulement aux partis enregistrés et aux candidats. Après 2003, elles s'appliquent aux partis enregistrés, aux candidats, aux associations, aux candidats à l'investiture et à la direction.

[14] La hausse est mesurée en comparant les contributions de l'Alliance réformiste conservatrice canadienne, du Parti progressiste-conservateur, et du Parti conservateur dans les années sans élection avant 2004 aux contributions du Parti conservateur dans les années sans élection après 2003.

Figure 5 : Contributions par entité politique réglementée, de 2000 à 2014*



ANNÉE D'ÉLECTION

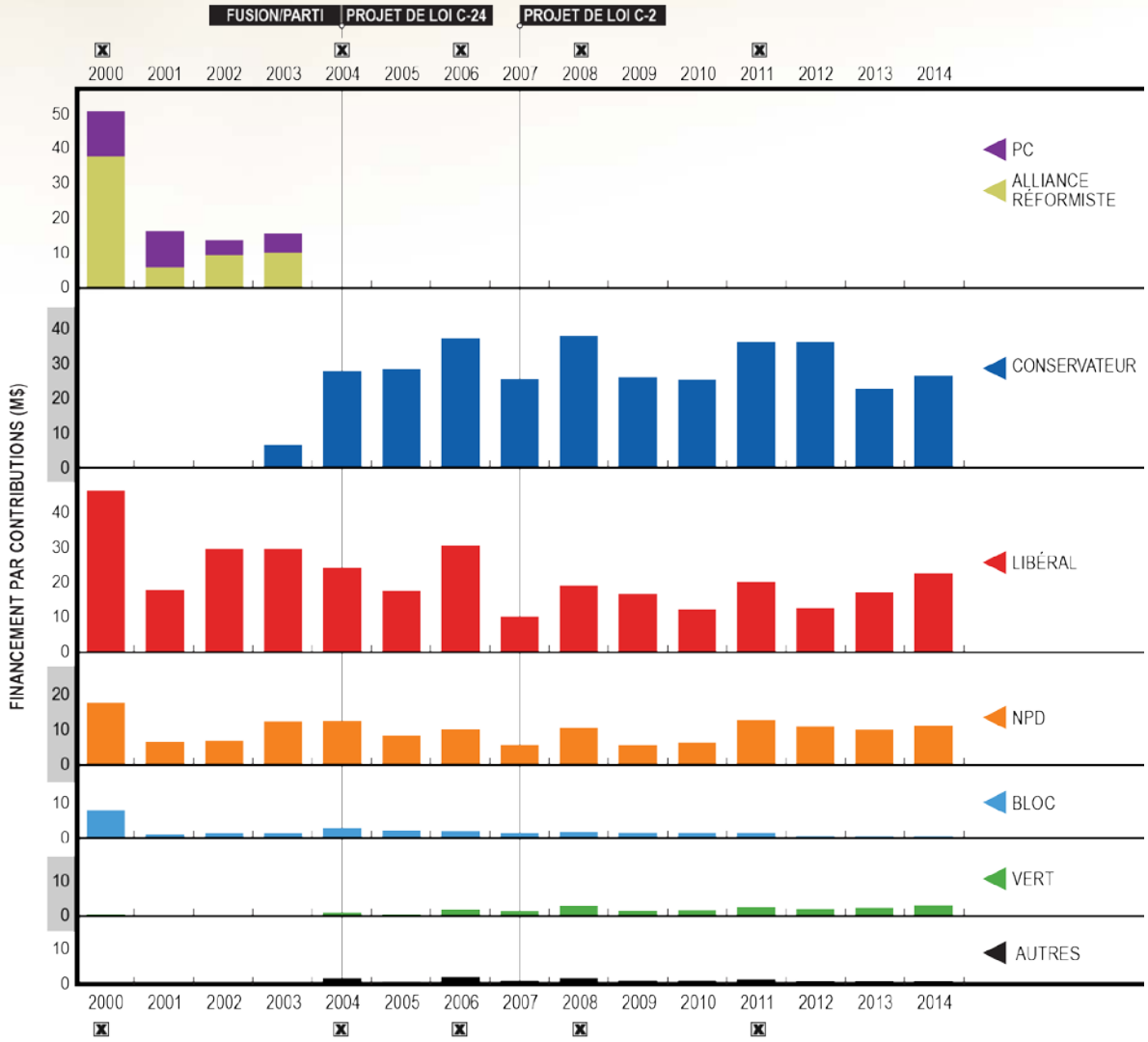
Projet de loi C-24 : *Modifications à la Loi électorale du Canada et à la Loi de l'impôt sur le revenu* : introduction d'allocations trimestrielles financées par l'État; établissement de plafonds de contribution; assujettissement des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction au régime régulatoire; augmentation des remboursements de dépenses électorales payées; crédits d'impôt pour les contributions.

Projet de loi C-2 : *Loi fédérale sur la responsabilité* : nouvelle réduction des plafonds de contribution; limitation de l'apport de contributions (particuliers seulement).

- PARTIS
- CANDIDATS
- ASSOCIATIONS
- CANDIDATS À LA DIRECTION
- CANDIDATS À L'INVESTITURE

* De 2000 à 2003, les associations de circonscription et les candidats à l'investiture et à la direction ne faisaient pas partie du régime régulatoire. Leurs contributions étaient donc inconnues. Les contributions de 2000 à 2003 s'appliquent seulement aux partis enregistrés et aux candidats. Après 2003, elles s'appliquent aux partis enregistrés, aux candidats, aux associations, aux candidats à l'investiture et à la direction

Figure 6 : Contributions par parti politique enregistré et entités affiliées, de 2000 à 2014*



Fusion de parti : Le PC et l'Alliance réformiste ont formé le Parti conservateur le 7 déc. 2003. Par conséquent, le parti conservateur a reçu des contributions en 2003, après la fusion.

ANNÉE D'ÉLECTION

Projet de loi C-24 : *Modifications à la Loi électorale du Canada et à la Loi de l'impôt sur le revenu* : introduction d'allocations trimestrielles financées par l'État; établissement de plafonds de contribution; assujettissement des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction au régime régulatoire; augmentation des remboursements de dépenses électorales payées; crédits d'impôt pour les contributions.

Projet de loi C-2 : *Loi fédérale sur la responsabilité* : nouvelle réduction des plafonds de contribution; limitation de l'apport de contributions (particuliers seulement).

* De 2000 à 2003, les associations de circonscription et les candidats à l'investiture et à la direction ne faisaient pas partie du régime régulatoire. Leurs contributions étaient donc inconnues. Les contributions de 2000 à 2003 s'appliquent seulement aux partis enregistrés et aux candidats. Après 2003, elles s'appliquent aux partis enregistrés, aux candidats, aux associations, aux candidats à l'investiture et à la direction.

4. Financement public[15]

a) Évolution du financement public

L'introduction des allocations trimestrielles et l'accroissement des remboursements de dépenses d'élection promulguées dans le projet de loi C-24 avaient pour but de contrer la perte de revenus découlant des restrictions aux contributions. Les contributions ont diminué en 2004 et au cours des années ultérieures, mais cette baisse n'était pas aussi substantielle que les nouvelles rentrées de fonds publics. En moyenne, par année, le financement par contributions a diminué de 68,2 millions de dollars avant 2004 à 61,2 millions de dollars en 2004 et par la suite, tandis que le financement public enregistrait en moyenne par année une hausse, passant de 8,4 millions de dollars, avant 2004, à 50,7 millions de dollars dès 2004. De fait, de 2004 à 2014, les nouvelles sources de financement public expliquent en partie le bien-être financier accru à la fin de 2014 des partis enregistrés qui étaient admissibles à ces dollars de financement public.

La promulgation du projet de loi C-24 a donné lieu à un changement dans l'équilibre entre les contributions et le financement public pour les entités politiques fédérales réglementées avant et après 2004. De 2000 à 2003, lorsque l'on comparait le financement public au financement par contributions, les contributions représentaient 89 % du total, tandis que le financement public représentait 11 %. De 2004 à 2014, les contributions ont chuté à 55 %, alors que le financement public a augmenté à 45 %.

b) Allocations trimestrielles

Les allocations trimestrielles ont ajouté 289,9 millions de dollars aux rentrées de fonds des partis enregistrés admissibles, soit une moyenne de 26,4 millions de dollars par année, de 2004 à 2014. Grâce à l'ajout des allocations trimestrielles, les flux de rentrées annuels moyens de toutes les entités politiques fédérales réglementées sont passés de 76,6 millions de dollars, avant 2004, à 111,9 millions de dollars après 2004, soit une hausse de 46 %.

De 2004 à 2014, le Parti conservateur a reçu 37 % de toutes les allocations trimestrielles; le Parti libéral en a reçu 28 %, le NPD, 20 %, le Bloc Québécois, 10 % et le Parti Vert, 5 %.

Toutefois, avec l'adoption du projet de loi C-13 en 2011, l'élimination complète de l'allocation trimestrielle a abaissé le financement public aux partis enregistrés admissibles. Selon les résultats de l'élection générale de 2015, en 2016, la première année civile complète sans allocation trimestrielle, le Parti libéral aura un manque à gagner annuel de 16,6 millions de dollars; le Parti conservateur, de 13,4 millions de dollars; le NPD, de 8,3 millions de dollars; le Bloc Québécois, de 2,0 millions de dollars; et le Parti Vert, de 1,5 million de dollars.

c) Autres sources de financement public

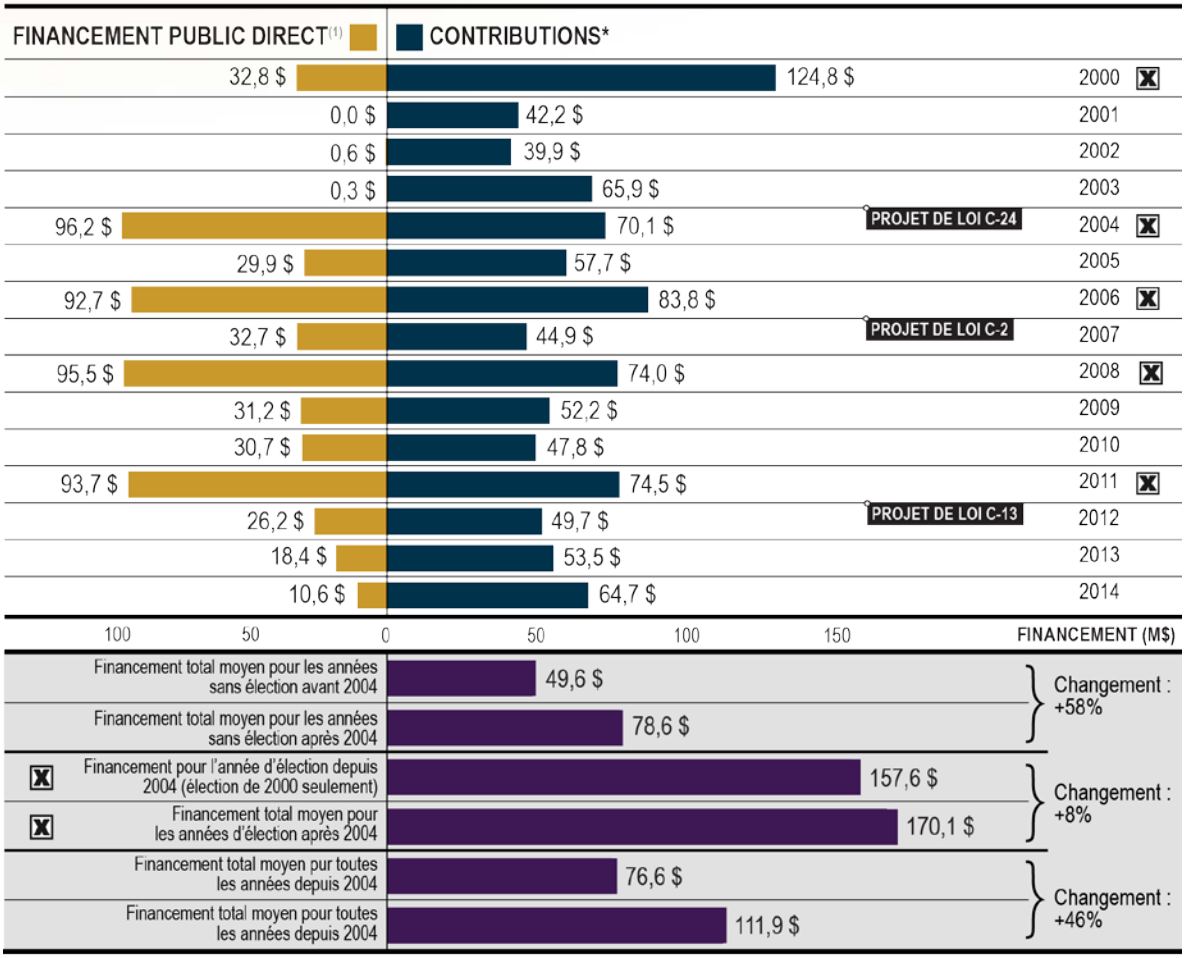
Avant l'instauration des allocations trimestrielles en 2004, les remboursements de dépenses d'élection payées aux partis enregistrés et aux candidats représentaient 95 % de tout le financement public de 2000 à 2003. Les subventions de vérification aux candidats représentaient les 5 % restants.

De 2004 à 2014, les remboursements de dépenses payées aux partis enregistrés et aux candidats constituaient 45 % de tout le financement public, tandis que les allocations trimestrielles aux partis enregistrés

[15] Le présent rapport traite seulement du financement public direct (allocations trimestrielles versées aux partis enregistrés, remboursement des dépenses d'élection payées aux partis enregistrés et à leurs candidats et subventions de vérification payées à des vérificateurs externes des candidats et des associations de circonscription enregistrées). Le financement public indirect (valeur des crédits d'impôt) n'est pas considéré.

formaient 52 % de ce financement. Les subventions de vérification pour les candidats et les associations de circonscription représentaient 3 % du financement.

Figure 7 : Financement total des entités politiques fédérales réglementées sous forme de financement public direct et de contributions, de 2000 à 2014*



ANNÉE D'ÉLECTION

1 Le financement public direct correspond aux allocations trimestrielles, aux remboursements de dépense et aux subventions de vérification.

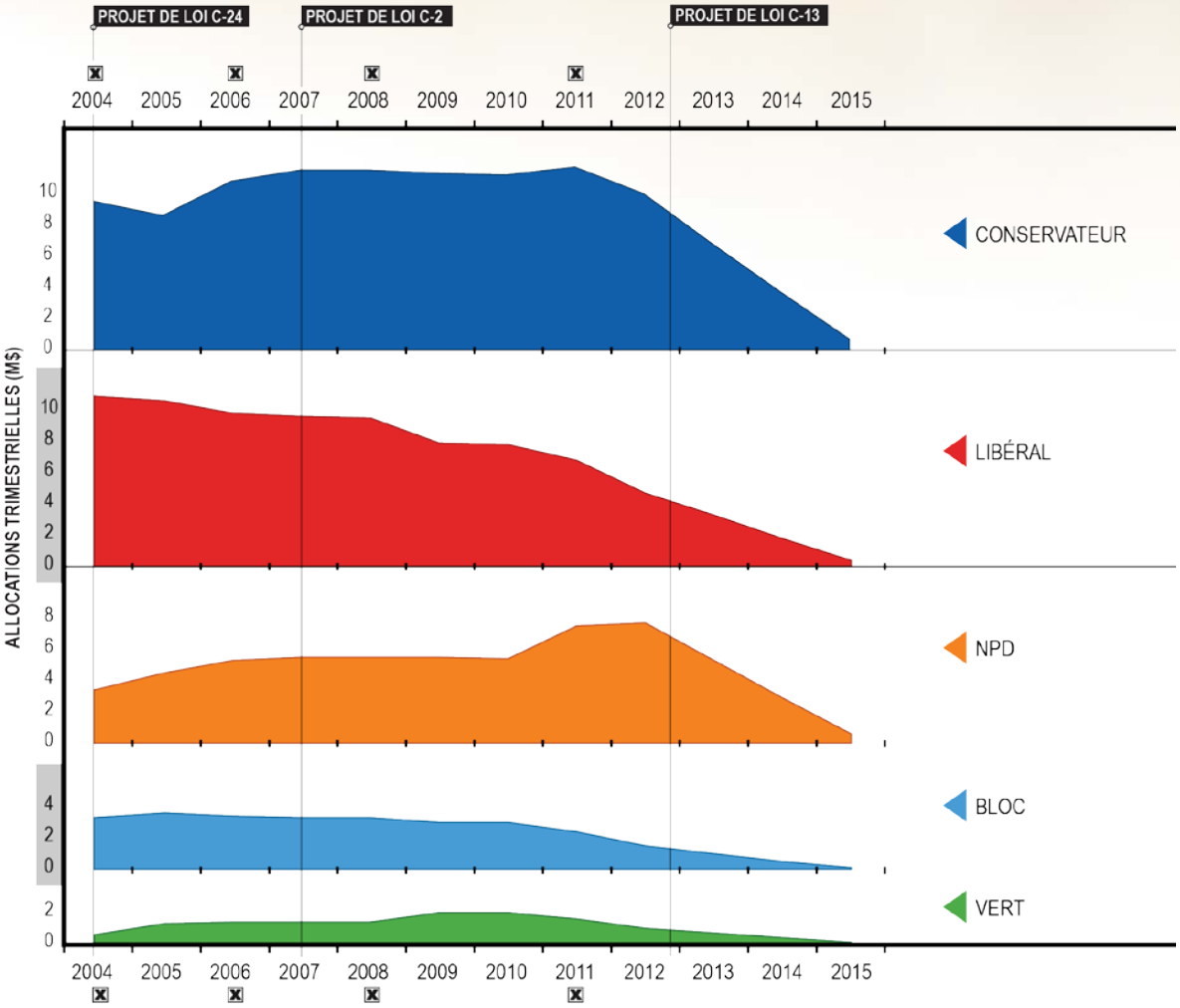
Projet de loi C-24 *: Modifications à la Loi électorale du Canada et à la Loi de l'impôt sur le revenu* : introduction d'allocations trimestrielles financées par l'État, établissement de plafonds de contribution; assujettissement des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction au régime régulatoire, augmentation des remboursements de dépenses électorales payées; crédits d'impôt pour les contributions.

Projet de loi C-2 *: Loi fédérale sur la responsabilité* : nouvelle réduction des plafonds de contribution; limitation de l'apport de contributions (particuliers seulement).

Projet de loi C-13 *: Loi portant sur l'exécution de certaines dispositions du budget de 2011* : réduction du financement public direct des partis fédéraux enregistrés par le retrait graduel des allocations trimestrielles (réduites chaque année dès 2012 jusqu'à leur élimination en 2015).

* De 2000 à 2003, les associations de circonscription et les candidats à l'investiture et à la direction ne faisaient pas partie du régime régulatoire. Leurs contributions étaient donc inconnues. Les contributions de 2000 à 2003 s'appliquent seulement aux partis enregistrés et aux candidats. Après 2003, elles s'appliquent aux partis enregistrés, aux candidats, aux associations, aux candidats à l'investiture et à la direction.

Figure 8 : Allocations trimestrielles par parti politique enregistré admissible, de 2004 à 2015



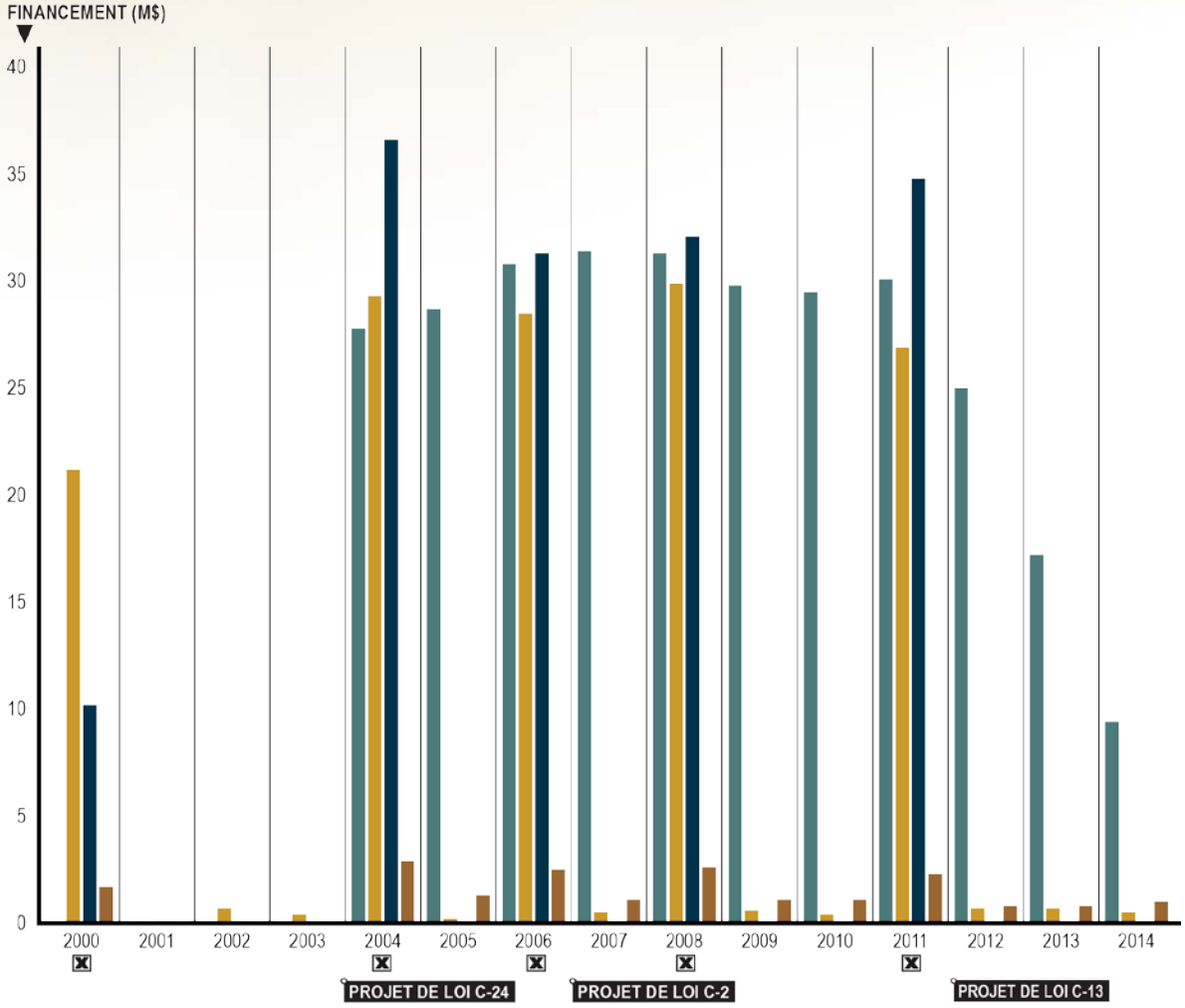
ANNÉE D'ÉLECTION

Projet de loi C-24 *: Modifications à la Loi électorale du Canada et à la Loi de l'impôt sur le revenu* : introduction d'allocations trimestrielles financées par l'État; établissement de plafonds de contribution; assujettissement des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction au régime régulatoire; augmentation des remboursements de dépenses électorales payées; crédits d'impôt pour les contributions.

Projet de loi C-2 *: Loi fédérale sur la responsabilité* : nouvelle réduction des plafonds de contribution; limitation de l'apport de contributions (particuliers seulement).

Projet de loi C-13 *: Loi portant sur l'exécution de certaines dispositions du budget de 2011* : réduction du financement public direct des partis fédéraux enregistrés par le retrait graduel des allocations trimestrielles (réduites chaque année dès 2012 jusqu'à leur élimination en 2015).

Figure 9 : Financement public direct des entités politiques fédérales admissibles et de leurs vérificateurs, de 2000 à 2014



***Projet de loi C-24** : Modifications à la Loi électorale du Canada et à la Loi de l'impôt sur le revenu* : introduction d'allocations trimestrielles financées par l'État; établissement de plafonds de contribution; assujettissement des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction au régime régulatoire; augmentation des remboursements de dépenses électorales payées; crédits d'impôt pour les contributions.

***Projet de loi C-2** : Loi fédérale sur la responsabilité* : nouvelle réduction des plafonds de contribution; limitation de l'apport de contributions (particuliers seulement).

***Projet de loi C-13** : Loi portant sur l'exécution de certaines dispositions du budget de 2011* : réduction du financement public direct des partis fédéraux enregistrés par le retrait graduel des allocations trimestrielles (réduites chaque année dès 2012 jusqu'à leur élimination en 2015).

☒ ANNÉE D'ÉLECTION

▶ ALLOCATIONS TRIMESTRIELLES (M$) ▶ REMBOURSEMENT DES DÉP. DU CANDIDAT (M$) ▶ REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DU PARTI (M$) ▶ SUBV. DE VÉRIFICATION/ CANDIDAT ET ASSOC. (M$)

5. Dépenses

En ce qui concerne les dépenses, la période de 2003 à 2014 a été marquée par une modification législative importante, à savoir l'instauration à compter de 2004 d'exigences de rapport sur les dépenses des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction. Ce changement permet d'obtenir un portrait plus global des dépenses des entités politiques fédérales. Les quatre élections générales tenues entre 2003 et 2014 ont eu des répercussions sur les dépenses des partis enregistrés et de leurs candidats. Pendant cette période, les dépenses électorales des candidats et des partis enregistrés ont totalisé 507 millions de dollars, soit 36 % de toutes les dépenses engagées. Les dépenses annuelles continues des partis enregistrés et des associations de circonscription ont atteint 843 millions de dollars au cours de cette période, c'est-à-dire 61 % de toutes les dépenses engagées. Les 29 millions de dollars de dépenses restants (3 % des dépenses) ont été engagés au titre des courses à la direction et à l'investiture.

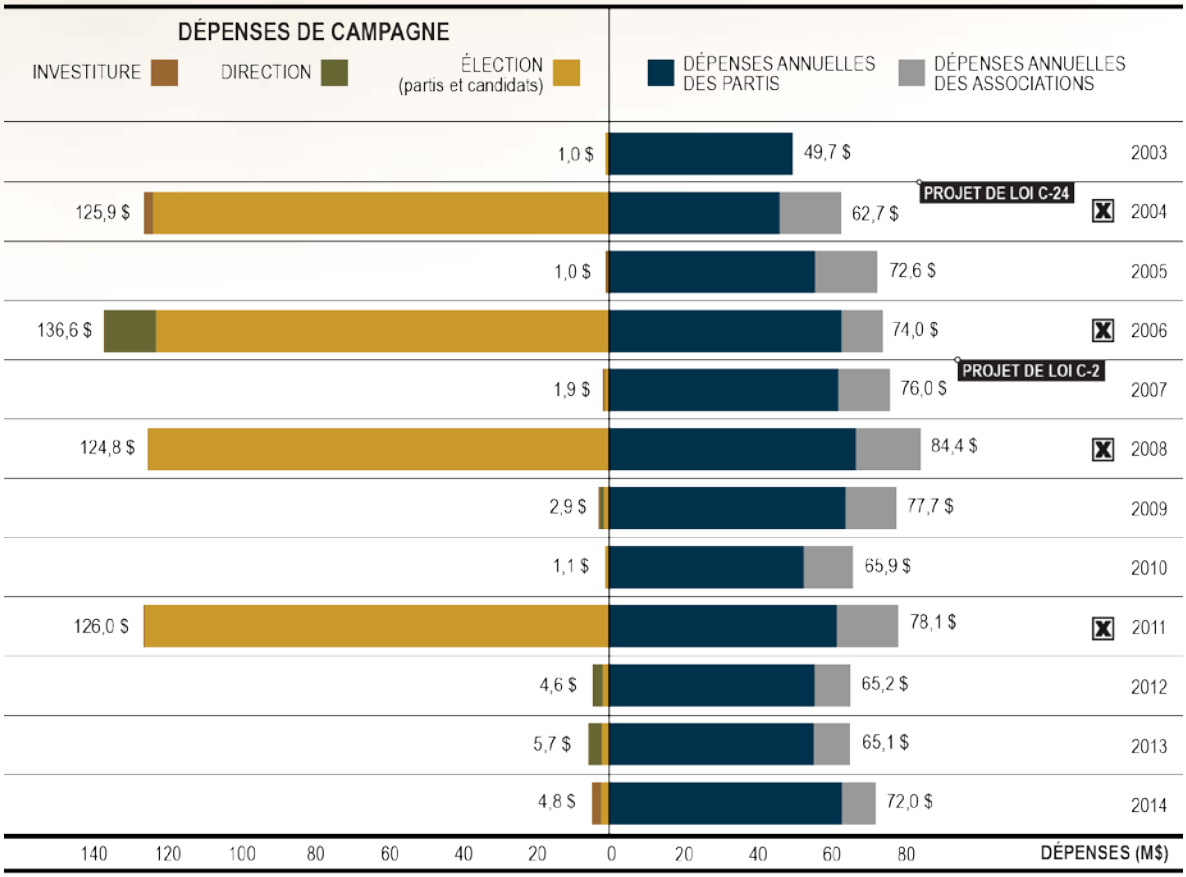
Dépenses reliées à un événement vs. dépenses annuelles

Les dépenses reliées à un événement découlent d'un scrutin ou d'une campagne, notamment une élection ou une élection partielle pour les partis enregistrés et les candidats, et une course à la direction ou une course à l'investiture.

Les dépenses annuelles sont des dépenses engagées par les partis enregistrés et leurs associations de circonscription pour acquitter les coûts de la tenue d'activités en tant qu'entité continue.

Après la présentation du projet de loi C-24, de 2004 à 2014, les entités politiques fédérales réglementées ont engagé au total 1,3 milliard de dollars en dépenses annuelles et dépenses reliées à un événement, dont 794 millions de dollars étaient les dépenses annuelles des partis enregistrés et de leurs associations de circonscription affiliées et 535 millions de dollars étaient des dépenses reliées à un événement; 95 % des dépenses reliées à un événement avaient trait à des élections.

Figure 10 : Dépenses reliées à un événement et dépenses annuelles des entités politiques réglementées, de 2003 à 2014*



ANNÉE D'ÉLECTION

***Projet de loi C-24** : Modifications à la Loi électorale du Canada et à la Loi de l'impôt sur le revenu* : introduction d'allocations trimestrielles financées par l'État; établissement de plafonds de contribution; assujettissement des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction au régime régulatoire; augmentation des remboursements de dépenses électorales payées; crédits d'impôt pour les contributions.

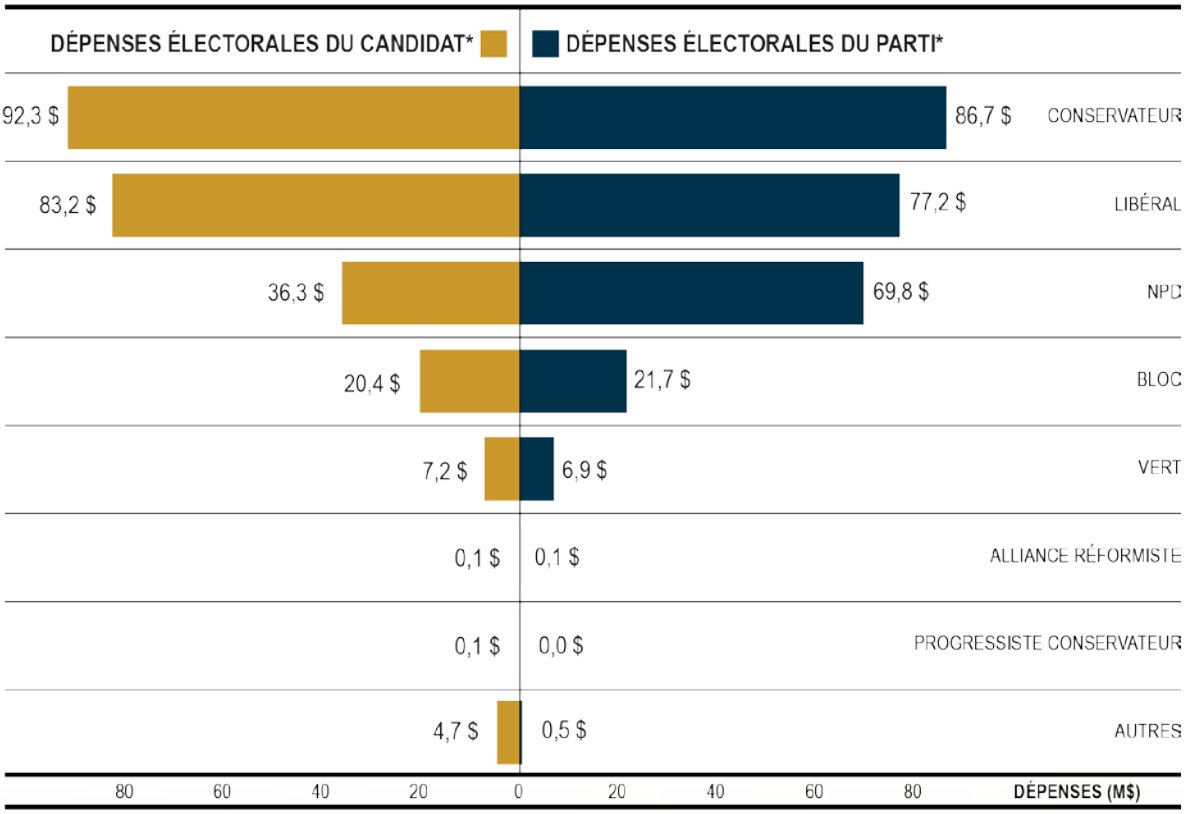
***Projet de loi C-2** : Loi fédérale sur la responsabilité* : nouvelle réduction des plafonds de contribution; limitation de l'apport de contributions (particuliers seulement).

* En 2003, les associations de circonscription et les candidats à l'investiture et à la direction ne faisaient pas partie du régime régulatoire. Leurs dépenses étaient donc inconnues. Les dépenses de 2003 s'appliquent seulement aux partis enregistrés et aux candidats. Après 2003, elles s'appliquent aux partis enregistrés, aux candidats, aux associations, aux candidats à l'investiture et à la direction.

Pour les élections générales et des élections partielles tenues entre 2003 et 2014, les partis enregistrés ont engagé 52 % de toutes les dépenses d'élection tandis que les candidats en ont engagé 48 %. Essentiellement, la répartition des dépenses entre les partis enregistrés et leurs candidats s'établissait à environ 50 %. Seul le NPD s'écartait de cette tendance; en effet, pour toutes les élections et élections partielles tenues entre 2003 et 2014, le Parti a dépensé près du double du montant dépensé par ses candidats.

Au total, le Parti conservateur et ses candidats ont engagé 35 % de toutes les dépenses reliées à l'élection. La proportion s'établissait à 32 % pour le Parti libéral et ses candidats, 21 % pour le NPD et ses candidats, 8 % pour le Bloc Québécois et ses candidats, 3 % pour le Parti Vert et ses candidats, et 1 % pour tous les autres partis et leurs candidats ainsi que les candidats indépendants.

Figure 11: Comparaison des dépenses reliées à l'élection par parti enregistré et candidats affiliés, de 2003 à 2014



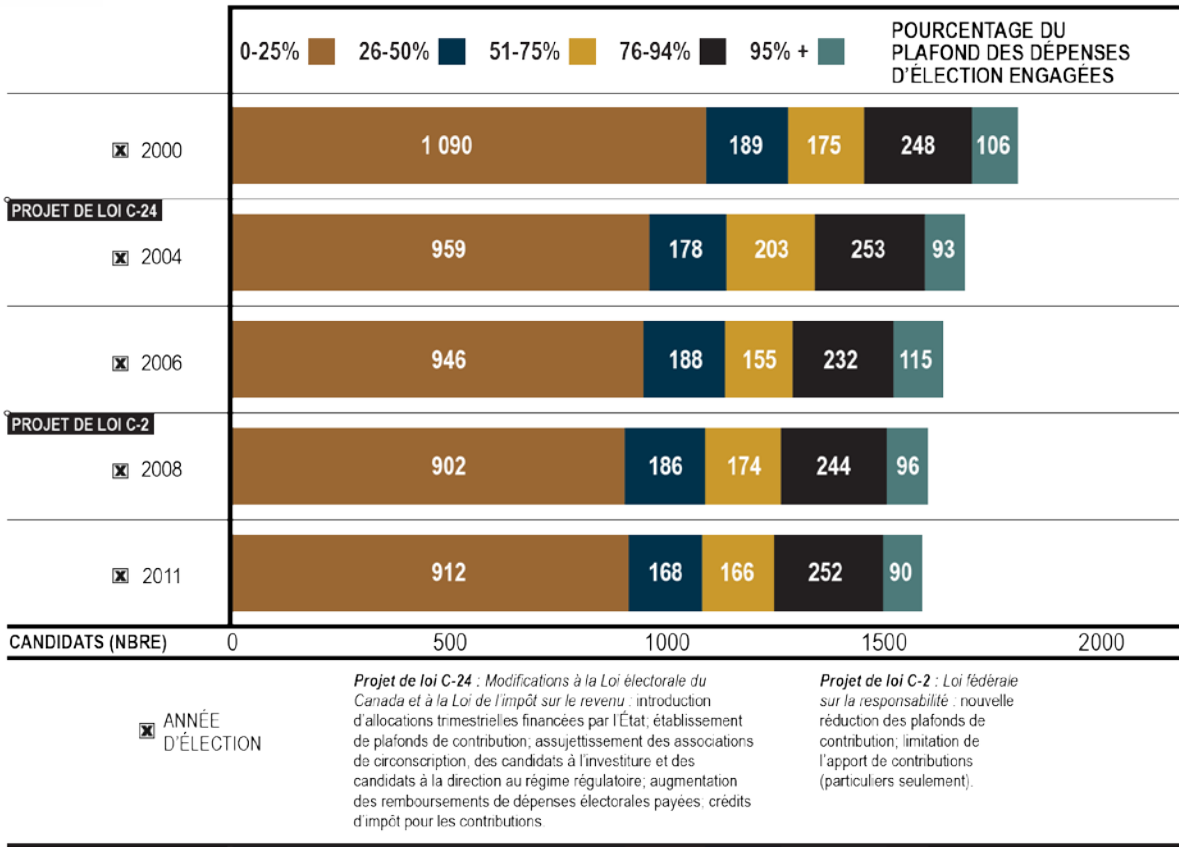
***Projet de loi C-24** : Modifications à la Loi électorale du Canada et à la Loi de l'impôt sur le revenu* : introduction d'allocations trimestrielles financées par l'État, établissement de plafonds de contribution; assujettissement des associations de circonscription, des candidats à l'investiture et des candidats à la direction au régime régulatoire; augmentation des remboursements de dépenses électorales payées; crédits d'impôt pour les contributions.

***Projet de loi C-2** : Loi fédérale sur la responsabilité* : nouvelle réduction des plafonds de contribution; limitation de l'apport de contributions (particuliers seulement).

* Les dépenses électorales du candidat sont ses dépenses d'élection, ses dépenses personnelles et ses autres dépenses de campagne électorale. Les dépenses électorales des partis sont leurs dépenses d'élection.

Lors des cinq élections générales tenues entre 2000 et 2014, la majorité des candidats (soit 58 %) ont dépensé 25 % ou moins de leur plafond de dépenses. À l'opposé, 6 % ont dépensé 95 % ou plus de leur plafond. Dans les autres catégories, 15 % ont engagé de 76 % à 94 % de leur plafond; 11 % ont engagé de 26 % à 50 %; et 10 % ont engagé de 51 % à 75 % de leur plafond.

Figure 12 : Répartition des candidats en proportion du plafond de leurs dépenses d'élection engagées pour des élections générales, de 2000 à 2011



6. Conformité aux règles

Les rapports financiers présentés par les entités politiques fédérales réglementées et les tiers qui font de la publicité électorale font l'objet d'une vérification de la conformité, ce qui permet d'établir qu'ils respectent les dispositions financières de la LEC. Les cas d'infraction sont gérés de manière à refléter la gravité de l'infraction et son incidence sur l'intégrité du régime de financement politique.

Le commissaire aux élections fédérales (le commissaire) est chargé de veiller à ce que la LEC et la *Loi référendaire* soient respectées et appliquées. Avec l'adoption du projet de loi C-23 en 2014, le commissaire fait maintenant partie du Bureau du directeur des poursuites pénales, mais le mandat d'application de la loi subsiste.

Dans tous les cas, le commissaire agit indépendamment du directeur général des élections et du directeur des poursuites pénales. Le commissaire décide comment les plaintes et les renvois seront traités, quelles enquêtes doivent être menées, quels cas doivent être renvoyés aux fins d'une poursuite possible et quelles accusations sont recommandées.

Renvois transmis au commissaire aux élections fédérales

Pour traiter les cas de non-conformité, le commissaire peut choisir d'intervenir au moyen de différentes mesures, s'il y a lieu, selon les circonstances et la gravité de l'infraction. Il peut s'agir d'une simple lettre de mise en garde, de la signature d'une entente formelle de conformité rendue publique, qui peut comporter certaines conditions, ou de l'acheminement du cas au directeur des poursuites pénales en vue du dépôt possible d'accusations. De plus, le commissaire pourrait décider qu'il n'est pas dans l'intérêt public de poursuivre une affaire et de clore le dossier sans autre mesure.

La politique du commissaire aux élections fédérales sur l'observation et le contrôle d'application de la Loi électorale du Canada renferme des renseignements complémentaires à cet égard.

La LEC comporte une longue liste d'infractions, dont la plupart ont trait au financement politique. Toutefois, seule une faible proportion de ces infractions se rapporte à un acte répréhensible qui menace directement les valeurs fondamentales du régime – l'équité, la transparence et la prévention de l'influence indue de l'argent. Ces infractions de base ont trait à ce qui suit :

- Contributions non admissibles – Cas dans lesquels un agent d'une entité politique fédérale réglementée ne renvoie pas une contribution non admissible ou excédentaire, ou renvoie une telle contribution après l'échéance prévue. Au total, 8 % des infractions ont trait à l'acceptation de fonds illégaux dans le système régulatoire par le biais de contributions non admissibles qui ne sont pas retournées en temps opportun.
- Infractions aux dépenses permises – Cas dans lesquels un candidat, un parti enregistré, un candidat à l'investiture ou un tiers qui fait de la publicité excède le plafond de dépenses lors d'une élection générale, d'une élection partielle ou d'une course à l'investiture. Au total, 1 % des infractions se rapportent au dépassement du plafond de dépenses d'élection prévu à la LEC par un candidat, un parti enregistré, un candidat à l'investiture ou un tiers qui fait de la publicité.
- Présentation d'un document faux ou trompeur – Cas dans lesquels un agent d'une entité politique fédérale réglementée présente un rapport de transactions financières qui renferme un énoncé

essentiellement faux ou trompeur ou qui n'expose pas l'essentiel de l'information exigée par la LEC. Au total, 1 % des infractions concernent la présentation d'un document faux ou trompeur.

- Présentation tardive et défaut de présentation – Cas dans lesquels il y a eu défaut de présenter un document financier en violation de la LEC et cas de présentation d'un document après le délai prévu. Au total, 19 % des infractions ont trait au défaut de présenter un document financier ou à la présentation postérieure à l'échéance prévue, ce qui met en péril une valeur de base importante du régime de financement politique, selon laquelle de l'information financière sur les entités politiques réglementées doit être mise à la disposition du public en temps opportun[16].

D'autres infractions reliées au financement politique prévues dans la LEC sont moins graves et peuvent généralement être considérées comme « accessoires » en ce sens qu'elles ont trait à des exigences de la LEC qui appuient des objectifs fondamentaux du système. Ces exigences comprennent l'ouverture d'un compte de banque, la nomination d'un agent officiel d'un candidat et la production d'un reçu de contribution.

Au total, 71 % de l'ensemble des infractions sont classés « autres ». La grande majorité de celles-ci sont des cas d'infractions régulatoires mineures qui ne mettent pas en péril l'intégrité du régime de financement politique.

En 2010, Élections Canada a élaboré avec le commissaire aux élections fédérales une *Politique administrative sur la conformité en matière de financement politique*[17]. Conformément à cette politique, les questions moins graves sont traitées au moyen de mesures administratives, plutôt que par un renvoi au commissaire. En ce qui a trait aux « autres infractions », la plupart des cas empruntent la voie administrative, sauf s'ils surviennent en concomitance avec d'autres infractions ou s'il s'agit de récidives. Les infractions de base plus graves sont renvoyées au commissaire, sauf si la situation comporte une infraction mineure (p. ex. un léger retard de présentation ou une contribution légèrement excessive). Comme la Politique administrative sur la conformité a été instaurée en 2010, la moyenne annuelle des cas d'infractions de nature financière qui ont été acheminés au commissaire était en baisse de 54 % comparativement à la moyenne annuelle entre 2004 et 2009. Au cours de cette période, soit de 2010 à 2014, 2 030 infractions financières possibles ont été relevées; de ce nombre, 983 correspondent aux critères visant les mesures de conformité administratives (soit 48 %) et 1 047 ont été renvoyées au commissaire (52 %).

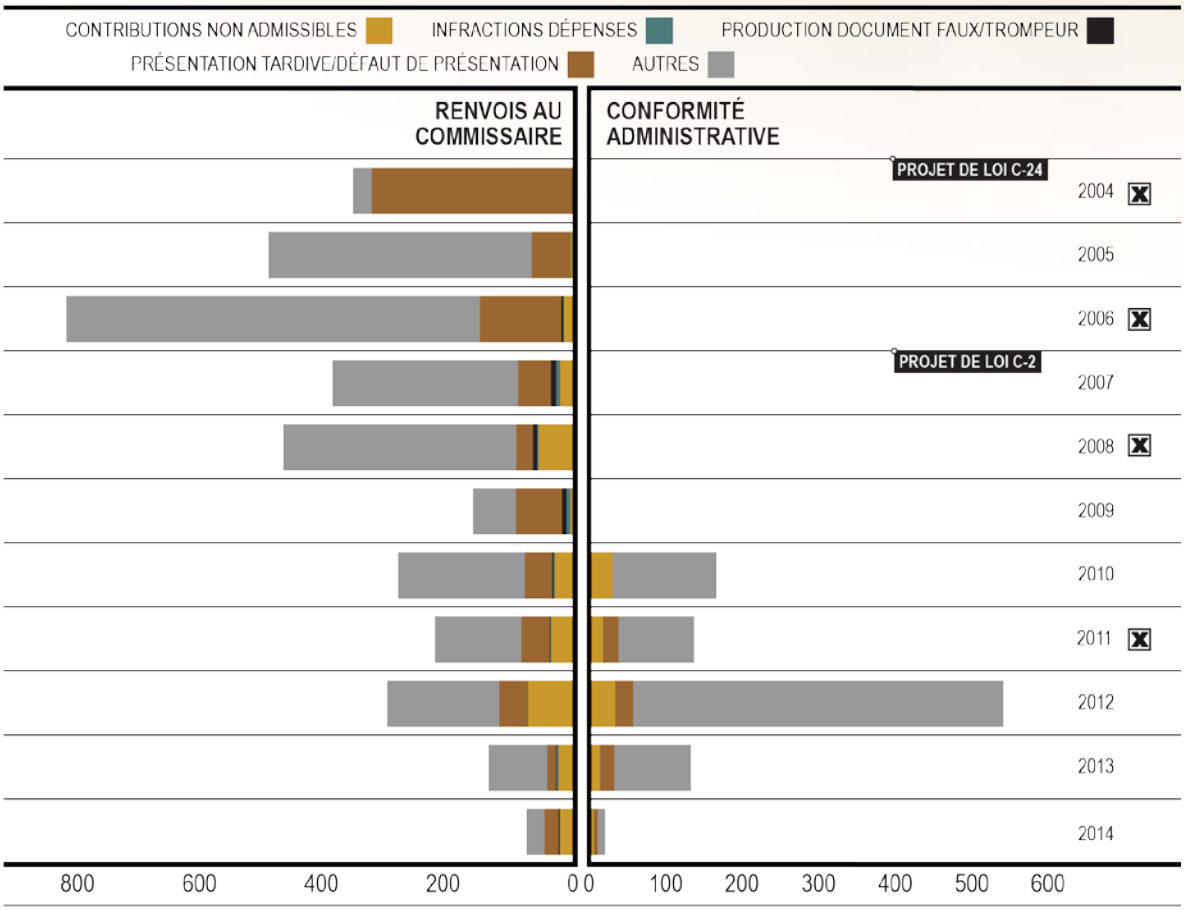
Entre 2010 et 2014, 1 047 cas de non-conformité ont été renvoyés au commissaire. Parmi ceux-ci, 19 % étaient des contributions non admissibles, 17 % portaient sur des présentations tardives et des défauts de présentation, 1 % avaient trait à des violations du plafond de dépenses et à la présentation de documents faux ou trompeurs, et 63 % concernaient d'autres infractions financières possibles.

---

[16] En plus de ces catégories d'infractions « principales », la LEC interdit également aux candidats d'accepter des cadeaux ou des avantages qui seraient susceptibles d'influencer l'exécution de leurs fonctions à titre de membre de la Chambre des communes. En vertu de la LEC, accepter un tel cadeau est considéré comme une « manœuvre frauduleuse ». Puisque les problèmes concernant les cadeaux offerts aux candidats sont extrêmement rares, nous n'avons pas inclus cette infraction dans les quatre catégories ci-dessus.

[17] La *Politique administrative sur la conformité en matière de financement politique* se trouve sur le site Web d'Élections Canada.

Figure 13: Cas de non-conformité de nature financière traités par renvoi au commissaire aux élections fédérales ou par mesure de conformité administrative, de 2004 à 2014*



Conclusion

L'examen des données financières révèle qu'en général, les partis enregistrés ont pu maintenir ou améliorer leur situation financière entre 2004 et 2014. À cet égard, toutefois, des mesures supplémentaires de financement public instaurées en 2004 (et partiellement abrogées depuis) ont surtout profité aux partis représentés au Parlement et l'écart entre ces partis et les autres s'est accru.

Les réformes de 2004 ont contribué à créer un modèle de financement public ayant amélioré la santé financière des partis représentés au Parlement. Cependant, l'allocation trimestrielle (la source principale de financement public après 2004) a été éliminée graduellement, et le dernier versement a été fait pour le premier trimestre de 2015. Selon les résultats de l'élection générale de 2015, l'élimination de l'allocation trimestrielle retirera près de 30 millions de dollars annuellement des flux de rentrées des partis enregistrés qui étaient admissibles à l'allocation.

Le prochain rapport cyclique sur le financement politique sera publié après l'achèvement de la vérification de conformité des rapports électoraux des partis enregistrés et des candidats pour l'élection de 2015. Il se penchera sur les données financières des entités politiques fédérales réglementées après l'élimination de l'allocation trimestrielle et l'élection générale de 2015 et constituera une occasion d'étudier les tendances en matière de dépenses dans le contexte d'une élection à date fixe.

Annexe A – Au sujet des données

Tous les dollars sont indexés à l'année 2014. Les facteurs utilisés à des fins de conversion à des dollars constants de 2014 figurent ci-après.

Exception : Dans la *figure 4 – Nombre de donateurs par échelle – Toutes entités politiques fédérales, 2000-2014*, les montants pour chaque fourchette de contribution sont en dollars non indexés. Cette figure inclut également le nombre annuel de donateurs. Ces nombres reposent sur des estimations.

ANNÉE	TAUX D'INFLATION
2000	31,2 %
2001	28,0 %
2002	25,2 %
2003	21,8 %
2004	19,6 %
2005	17,0 %
2006	14,8 %
2007	12,3 %
2008	9,7 %
2009	9,4 %
2010	7,5 %
2011	4,4 %
2012	2,9 %
2013	2,0 %

Les données contenues dans ce rapport se limitent aux partis, associations de circonscription, candidats et candidats à la direction qui se sont enregistrés auprès d'Élections Canada. Les données concernant les candidats à l'investiture portent sur les candidats désignés comme tels dans les rapports de course à l'investiture des partis enregistrés et des associations de circonscription qui ont été présentés. Le rapport exclut les contributions et les dépenses des tiers enregistrés qui font de la publicité.

Tous les montants sont indiqués en millions de dollars à une décimale. Par conséquent, les points de données de moins de 50 000 $ seront vus comme 0 $ dans ce rapport.

En raison du moment de la publication, le présent rapport a été achevé avant que certaines associations de circonscription aient présenté leur rapport annuel de transactions financières de 2014. Le rapport renferme donc les données de 98 % de tous les rapports des associations de circonscription pour 2014.

Annexe B – Nombre d'entités politiques fédérales réglementées, 2004 à 2014

	2004 [1]	2005 [2]	2006 [3]	2007 [2]	2008 [3]	2009 [2]	2010 [2]	2011 [1]	2012 [2]	2013 [2]	2014 [4]
CONSERVATEUR											
PARTIS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ASSOCIATIONS	277	288	301	306	306	307	306	305	308	307	429
CANDIDATS	308	1	310	3	316	4	3	307	4	5	6
CANDIDATS À L'INVESTITURE	577	327	134	177	30	40	21	40	7	4	262
CANDIDATS À LA DIRECTION	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**1 163**	**617**	**746**	**487**	**653**	**352**	**331**	**653**	**320**	**317**	**698**
LIBÉRAL											
PARTIS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ASSOCIATIONS	319	306	305	306	305	304	303	306	307	307	605
CANDIDATS	308	1	310	3	315	4	3	308	4	5	6
CANDIDATS À L'INVESTITURE	462	264	40	183	35	130	28	38	9	9	345
CANDIDATS À LA DIRECTION	0	0	11	0	0	3	0	0	0	9	0
TOTAL	**1 090**	**572**	**667**	**493**	**656**	**442**	**335**	**653**	**321**	**331**	**957**
NPD											
PARTIS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ASSOCIATIONS	265	283	295	301	301	303	303	299	308	307	330
CANDIDATS	308	1	310	3	316	4	3	308	4	5	6
CANDIDATS À L'INVESTITURE	253	216	8	113	52	103	52	181	7	9	132
CANDIDATS À LA DIRECTION	0	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0
TOTAL	**827**	**501**	**614**	**418**	**670**	**411**	**359**	**789**	**329**	**322**	**469**
BLOC											
PARTIS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ASSOCIATIONS	48	55	56	58	58	57	55	52	53	49	48
CANDIDATS	75	0	76	3	77	2	0	75	0	1	0
CANDIDATS À L'INVESTITURE	84	82	15	27	13	42	3	9	0	0	0
CANDIDATS À LA DIRECTION	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	2
TOTAL	**208**	**138**	**148**	**89**	**149**	**102**	**59**	**140**	**54**	**51**	**51**
VERT											
PARTIS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ASSOCIATIONS	73	92	120	166	186	204	204	181	185	173	158
CANDIDATS	308	1	309	3	311	4	3	304	4	4	5
CANDIDATS À L'INVESTITURE	46	44	7	121	50	35	13	6	2	3	36
CANDIDATS À LA DIRECTION	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**431**	**138**	**440**	**291**	**548**	**244**	**221**	**492**	**192**	**181**	**200**
AUTRES PARTIS											
PARTIS	8	10	10	11	14	14	16	14	13	14	12
ASSOCIATIONS	31	25	39	40	39	36	38	39	51	52	51
CANDIDATS	379	1	335	9	312	5	8	286	13	10	9
CANDIDATS À L'INVESTITURE	0	13	4	11	5	5	0	2	0	0	1
CANDIDATS À LA DIRECTION	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	1
TOTAL	**418**	**49**	**388**	**71**	**378**	**60**	**62**	**341**	**77**	**76**	**74**
TOTAL											
PARTIS	13	15	15	16	19	19	21	19	18	19	17
ASSOCIATIONS	1 013	1 049	1 116	1 177	1 195	1 211	1 209	1 182	1 212	1 195	1 621
CANDIDATS	1 686	5	1 650	24	1 647	23	20	1 588	29	30	32
CANDIDATS À L'INVESTITURE	1 422	946	208	632	185	355	117	276	25	25	776
CANDIDATS À LA DIRECTION	3	0	14	0	8	3	0	3	9	9	3
TOTAL	**4 137**	**2 015**	**3 003**	**1 849**	**3 054**	**1 611**	**1 367**	**3 068**	**1 293**	**1 278**	**2 449**

1 L'année civile n'incluait qu'une élection générale.

2 L'année civile n'incluait que des élections partielles.

3 L'année civile incluait une élection générale et des élections partielles.

4 L'année civile n'incluait que des élections partielles et était une année de transition entre les décrets de représentation 2003 et 2013.

Elections Canada